

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Johtamiskorkeakoulu / Kunnallistalous

TILAAJAOSAAMINEN JA TULOKSELLISUUS KUNNAN  
SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON PALVELUISSA.

CASE HÄMEENLINNA – TAMPERE.

Kunnallistalous  
Pro Gradu -tutkielma  
Toukokuu 2015  
Ohjaajat: Jarmo Vakkuri, Harri  
Laihonen

Eero Nikkilä

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu, Kunnallistalous
Tekijä:	Nikkilä Eero
Tutkielman nimi:	Tilaaajaosaaminen ja tuloksellisuus kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Case: Hämeenlinna ja Tampere
Pro gradu -tutkielma	114 sivua, 1 liitesivu
Aika:	Toukokuu 2015
Avainsanat:	Tilaaajaosaaminen, tuloksellisuus, tilaaja-tuottaja -toimintatapa, sosiaali- ja terveydenhuolto

Tämä tutkimus käsittelee kunnallisen tilaajavirkamiehen tilaajaosaamista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin liittyvissä tilaamisprosesseissa. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää tilaajavirkamiehen keskeisimmät osaamisalueet tilaamisprosessissa sekä sen ympärille muodostuneessa toimintaympäristössä. Tutkimuksessa muodostetaan tavoite-keino -asetelma, missä tavoite on tuloksellisuus kunnallisissa palvelutilauksissa, ja osaamisalueiden ja niiden soveltaminen eri tilaamisprosessin vaiheissa toimii keinovälikoimana, eli menestystekijöinä tähän tuloksellisuuden tavoitetilaan liittyvissä pyrkimyksissä.

Tutkimus on luonteeltaan laadullinen ja tutkimusotteeltaan kartoittava sekä selittävä. Tutkimus rakentuu teoreettisesta ja empiirisestä osiosta. Empiirinen aineisto on kerätty tilaaja-tuottaja -toimintatapaan perustuvista tapauskunnista Hämeenlinnasta ja Tampereelta teemahaastattelun menetelmää hyödyntäen. Teemahaastattelussa on keskitytty erityisesti tuloksellisuuden määrittelyyn, tuloksellisuuden ja tilaajaosaamisen linkittämiseen, toimintaympäristön luomiin haasteisiin sekä tilaajaosaamiseen tilaamisprosessin yhteydessä.

Tutkimus osoittaa, että tuloksellisuuteen liittyvässä keskustelussa tilaajavirkamiehen huomio on siirtynyt panos-tuotos -mallissa tuotoksiin ja niiden vaikutuksiin. Ongelmia tuloksellisuuspyrkimyksissä aiheuttaa edelleen tuloksellisuuteen liittyvän mittariston puute erityisesti monimutkaisissa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutilauksissa. Tilaaajaosaamisella koetaan olevan iso vaikutus siihen kuinka tuloksellisia palvelutilauksista muodostuu, mutta edelleen on haastavaa eksplisiittisesti selittää näiden välistä yhteyttä. Tulokselliseen palvelutilaukseen pyrkiessään tilaajavirkamies näyttää kohtaavaan monimuotoistuneen toimintaympäristön synnyttämiä haasteita. Laajentuneen ”sopimuskun” hallinta yhdistettynä niukkaankin tilaajatoiminnan resursointiin ja hankintalakiin, edellyttää tilaajavirkamieheltä erityistä tilaajaosaamista. Tilaamisprosessissa tärkeimmiksi tilaajavirkamiehen osaamisalueiksi koetaan yhteistyö- ja substanssiosaaminen, joita vaaditaan keskeisesti prosessin kaikissa vaiheissa. Lisäksi yhdeksi merkittäväksi osaamisalueeksi näyttää muodostuvan kyky hyödyntää yhteisön tai ulkopuolisten tahojen osaamista osana yksilönosaamista.

## SISÄLLYS

<b>1 JOHDANTO .....</b>	<b>1</b>
1.1 Johdatus teemaan ja tutkimuksen tausta.....	1
1.2 Tutkimusongelma, tavoitteet ja keskeiset rajaukset .....	3
1.3 Tutkimusote.....	6
1.4 Tutkimuksen rakenne .....	9
<b>2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS .....</b>	<b>11</b>
2.1 Päämies-agentti-teoria .....	11
2.2 Uusi Julkisjohtaminen .....	12
2.3 Näennäismarkkinateoria - hierarkioista markkinoihin .....	14
<b>3 TILAAJAOSAAMINEN TULOSELLEISUUDEN OSATEKIJÄNÄ .....</b>	<b>19</b>
3.1 Tuloksellisuus.....	19
3.2 Tilaaaja-tuottaja -toimintatapa .....	23
3.2.1 Taustaa tilaaaja-tuottaja -toimintatavalle.....	23
3.2.2 Tilaaaja-tuottaja -toimintatavan kuvaus .....	25
3.2.3 Tilaaajan ja tuottajan eriyttäminen sekä niiden roolit.....	27
3.2.4 Tilaaaja-tuottaja -toimintatavan keskeiset hyödyt ja kritiikki .....	32
3.3 Tilaaajaosaaminen .....	35
3.3.1 Lähtökohdat tilaaajaosaamisen soveltamiselle.....	36
3.3.2 Tilaaajaosaaminen ja toimintaympäristö.....	37
3.3.3 Tilaaajaosaamiseen liittyvät osaamisalueet.....	39
3.4 Tilaamisprosessi .....	46
3.4.1 Tilaamisprosessin valmisteluvaihe.....	47
3.4.1.1 Palvelutarpeen arviointi .....	49
3.4.1.2 Markkinakartoitus.....	50
3.4.1.3 Tuotteistus.....	52
3.4.2 Tilaamisprosessin toteutusvaihe.....	58
3.4.2.1 Tarjousten käsittely ja vertailu .....	59
3.4.2.2 Hankintasopimuksen tekeminen ja seurantamittarit.....	60
3.4.3 Tilaamisprosessin seuranta- ja arviointivaihe .....	62
<b>4 CASE-KAUPUNGIT JA EMPIIRINEN TUTKIMUS.....</b>	<b>64</b>
4.1 Hämeenlinna .....	64
4.1.1 Hämeenlinnan kaupungin tilaajatoiminnan organisointi .....	64
4.1.2 Sopimusohjaus ja palvelusopimukset .....	64
4.1.3 Terveyttä ja toimintakykyä edistävät palvelut .....	65
4.2 Tampereen kaupunki .....	65
4.2.1 Tampereen kaupungin tilaajatoiminnan organisointi.....	66
4.2.2 Terveyttä ja toimintakykyä edistävät palvelut .....	67
4.3 Tilaaajaosaaminen ja tuloksellisuus .....	67
4.4 Muuttuva toimintaympäristö – haaste tilaaajaosaamiselle.....	72
4.5 Tilaaajaosaaminen ja prosessi.....	77
4.5.1 Tilaamisprosessin valmisteluvaihe .....	77
4.5.2 Tilaamisprosessin toteutusvaihe .....	87
4.5.3 Tilaamisprosessin seuranta- ja arviointivaihe .....	90
<b>5 TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>94</b>

<b>5.1 Mitä on tuloksellisuus ja miten se linkittyy osaksi tilaajaosaamista? .....</b>	<b>94</b>
<b>5.2 Toimintaympäristön keskeiset haasteet - mitä ne ovat? .....</b>	<b>97</b>
<b>5.3 Tilaamisprosessi .....</b>	<b>98</b>
5.3.1 Tilaamisprosessin valmisteluvaiheeseen liittyvät osaamiset ja niiden linkittyminen	99
5.3.2 Tilaamisprosessin toteutusvaiheeseen liittyvät osaamiset ja niiden linkittyminen..	103
5.3.3 Tilaamisprosessin seuranta- ja arviointivaiheeseen liittyvät osaamiset ja niiden linkittyminen.....	104
5.3.4 Yhteenveto - osaamistarpeiden luokittelu tilaamisprosessin vaiheiden mukaan .....	107
<b>5.4 Tutkimuksen rajoittavat tekijät ja jatkotutkimus .....</b>	<b>108</b>
<b>LÄHTEET .....</b>	<b>110</b>
<b>LIITTEET .....</b>	<b>115</b>

## KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuvio 1. Tutkimusasetelma

Kuvio 2. Peruspalveluiden tuotanto- ja järjestämistapoja (Aronen 2011).

Kuvio 3. Kunnan sisäisen tilaajaorganisaation muoto.

Kuvio 4. Tilaajaryhmän asema osana sisäisiä ja ulkoisia toimijoita.

Kuvio 5. Perusosaamisen ja kriittisen osaamisen määrittely (Rantanen 2011, 2.)

Kuvio 6. Yhteenveto tilaajaosaamisen kokonaisuudesta.

Kuvio 7. Tilaamisprosessi vaiheittain sekä keskeisin tehtävin.

Kuvio 8. Tilaajan ja tuottajan lähtökohdat tuotteistamisessa (Pauni 2011, 62.)

Kuvio 9. Panos-tuotos -malli osana tuloksellisuutta (1).

Kuvio 10. Panos-tuotos -malli osana tuloksellisuutta (2).

Kuvio 11. Palvelutarpeen arvioimisen prosessi toiminnoittain.

Kuvio 12. Tilaajaosaamisen ja tuloksellisuuden tavoite-keino -asetelma.

Kuvio 13. Tilaamisprosessin valmisteluvaihe. Osaamisalueet priorisoituna tehtäväalueittain.

Kuvio 14. Tilaamisprosessin toteutusvaihe. Osaamisalueet priorisoituna tehtäväalueittain.

Kuvio 15. Tilaamisprosessin seuranta- ja arviointivaihe. Osaamisalueet priorisoituna tehtäväalueittain.

Kuvio 16. Osaamistarpeiden luokittelu tilaamisprosessin vaiheiden mukaan.

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Johdatus teemaan ja tutkimuksen tausta

Ympäristö, missä tilaajaosaamista sovelletaan kunnallisessa palvelutuotannossa, on muuttunut viime vuosien aikana. Globalisaatio, kiihtyvä maailmankauppa ja taloudelliset trendit vaikuttavat entistä voimakkaammin yksittäisiin valtioihin ja lopulta valtioiden sisällä aluetason hallintoon eli kuntiin. Samaan aikaan yhteiskunnallisella tasolla huoltosuhde heikkenee, julkisten palveluiden kysyntä kasvaa ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa tekninen kehitys kiihdyttää kustannusten nousua palvelutuotannossa. Reaalitaloudessa kuntatasolla tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että entistä pienemmillä resursseilla tai voimavaroilla tulisi kyetä vastaamaan entisestään kasvavaan palvelukysyntään. Jotta tämä olisi mahdollista, julkinen sektori ja kunnat etupäässä ovat entistä kiinnostuneempia toimintamalleista, joiden avulla palvelujärjestelmän tuloksellisuuden parantaminen on mahdollista. Junnilan ym. (2012) mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon kustannustehokkuutta ja uudistumista on Suomessa pyritty parantamaan kansainvälisten mallien mukaisesti erityisesti ulkoistamalla palveluita ja siirtymällä sellaisiin toimintatapoihin, missä palvelun tilaaja ja tuottaja erotetaan toisistaan. Erottaminen perustuu erityisesti tavoite- ja tulosjohtamiseen, ja tätä erottamista kutsutaan Suomessa usein ”tilaaja-tuottaja -malliksi” tai ”tilaaja-tuottaja -toimintatavaksi”. (Junnila ym. 2012, 19 – 20.)

Collin ja Hansson (1993) listasivat jo 20 - vuotta sitten kolme tilaaja-tuottaja -toimintatavan keskeistä piirrettä, joilla vielä tänäkin päivänä voidaan hyvin kuvata mallin keskeistä funktiota. Ensinnäkin tilaaja-tuottaja -toimintatavassa palvelutuotanto järjestetään *sopimusperusteisesti*. Tilaajan ja tuottajan välistä toimintaa ohjataan siis sopimuksin. Toisena piirteenä he pitävät *kilpailun* syntymistä, kun tuotantoon tuodaan erilaisia toimijoita. Kolmantena keskeisenä piirteenä he pitävät *keskittämistä*. Tässä yhteydessä he tarkoittavat keskittämisellä sitä, että tilaajan ja tuottajan tulee ymmärtää heidän roolinsa tilaaja-tuottaja -toimintatavan kokonaisuudessa. Esimerkiksi poliitikkojen pitää ymmärtää, että palvelutuotannossa heille kuuluu ainoastaan tilaajan rooli. (Collin & Hansson 1993, 131.) Collin ja Hanssonin listaama ensimmäinen piirre sopimusperusteis-

suus, eli tilaajan ja tuottajan välinen palvelusopimus, on Hakarin (2013) mukaan toimintatavan tärkein ohjausväline. (Hakari 2013, 51.) Tilaaja-tuottaja -toimintatapaan liittyvää tutkimusta on Suomessa tehnyt muun muassa Kuopila (2007), Kallio (2005), Lillrank & Haukkapää-Haara (2005), Valkama (1994, 2008) ja Pauni (2011), Junnila & Fredriksson (2012) ja Karppi & Sinervo (2009).

Kunnissa siirtyminen tilaaja-tuottaja -toimintatapaan ei kuitenkaan itsessään paranna esimerkiksi kunnallisen palvelutuotannon tehokkuutta, vaan se luo vain erilaiset puitteet tehokkuuden ja lopulta tuloksellisuuden tavoittelemiseksi. Näiden puitteiden tai raamien sisällä tilaajan rooli on muuttunut ratkaisevalla tavalla, kun vertaamme perinteiseen hierarkkiseen toimintatapaan. Tämä puolestaan synnyttää tilaajavirkamiehelle aivan uudenlaisia osaamisvaateita. Tilaajan roolina on toimia keskeisenä tekijänä muiden toimijoiden (poliittinen johto, tuottajat, käyttäjät) synnyttämässä ristipisteessä. Koska tilaaja-tuottaja -toimintatapa on vain alusta, minkä avulla voidaan ajatella saavutettavan tuloksellista toimintaa, tulee tilaajavirkamiehen soveltaa omaa osaamistaan näiden puitteiden sisällä niin, että toiminta lopulta konkretisoituu tehokkaaksi ja tulokselliseksi palvelutuotannon järjestämiseksi. Tilaajaosaaminen voidaankin nähdä instrumenttina tuloksellisen tilan saavuttamisessa. Matkalla tulokselliseen kunnallisten palveluiden järjestämiseen, onkin tarpeen kysyä, mitä on tilaajaosaaminen ja kuinka sitä tulee soveltaa konkreettisesti niin, että sillä voidaan tukea kunnan tuloksellisuutta sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvissä palveluissa?

Sosiaali- ja terveydenhuollon ala noin 50 prosenttia kuntien kokonaisbudjetista, joten ei ole täysin yhäntekevää, millä tapaa nämä palvelut kunnissa järjestetään. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyvä keskustelu onkin ollut erityisen kiivasta viime vuosien aikana. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksella on perustuslaki huomioon ottaen kolme mahdollista etenemistietä. Nämä vaihtoehdot ovat väliportaan itsehallintoalue, jolla olisi vaalit ja verotusoikeus, yksitasoinen kuntayhtymä sekä järjestämisvastuun siirtäminen valtion vastuulle. (Sosiaali- ja terveysministeriö Internet-sivut 2015.) Yhteistä näille kaikille etenemistratkaisuille on eräänlainen isompien yksiköiden ihannointi skaalaetuihin pyrkien. Järjestettiin nämä palvelut sitten kunta- tai jopa valtion tasolla isommissa yksiköissä, ei muuta tilaaja-

osaamisen perimmäistä funktiota koko palvelujärjestelmän kannalta. Todennäköisesti tilaajavirkamiehen rooli ja sitä kautta myös tilaajaosaamisen merkitys tulee vain kasvamaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä, sillä palvelukokonaisuudet tulevat olemaan entistä laajempia ja kompleksisempia.

Tutkimuksen merkitystä lisää myöskin se piirre, että tilaajaosaamisen käsitettä ei ole erityisesti kunnalliseen palvelujärjestelmään liittyen eksplisiittisesti määritelty. Tieteellisessä kirjallisuudessa nousee tilaaja-tuottaja -toimintatapaan liittyen usein esille tilaajaosaamisen korostunut merkitys koko toimintatavan onnistumisen kannalta, mutta vähemmälle on jäänyt keskustelu ensinnäkin siitä, mitä on tilaajaosaaminen ja toisekseen mikä on sen merkitys toiminnan tuloksellisuuden kannalta. Lisäksi tuloksellisuuteen liittyvä keskustelu näyttää kohdistuvan ja rajautuvan panos-vaikutus-suhteen tarkasteluun, eikä niinkään prosessiin, millä on vaikutus siihen kuinka hyvin panos prosessoituu hyvinvointivaikutuksiksi.

Tutkimukseni tavoitteena on tuoda ensinnäkin ilmi tilaajaosaamisen merkitys tuloksellisuuden kannalta, eli kuinka sen avulla on mahdollista joko pienemmillä tuotannontekijöillä saavuttaa sama määrä hyvinvointivaikutuksia tai samalla määrällä tuotannontekijöitä saavuttaa enemmän hyvinvointivaikutuksia. Kuitenkin kuntien yleinen taloustilanne ja väestön demografisesta kehityksestä johtuva palvelutarpeiden kasvu huomioon ottaen, tuloksellisempaa toimintaa on jo sekin, että onnistutaan hillitsemään kustannusten nousua palveluiden laadun siitä kärsimättä.

## 1.2 Tutkimusongelma, tavoitteet ja keskeiset rajaukset

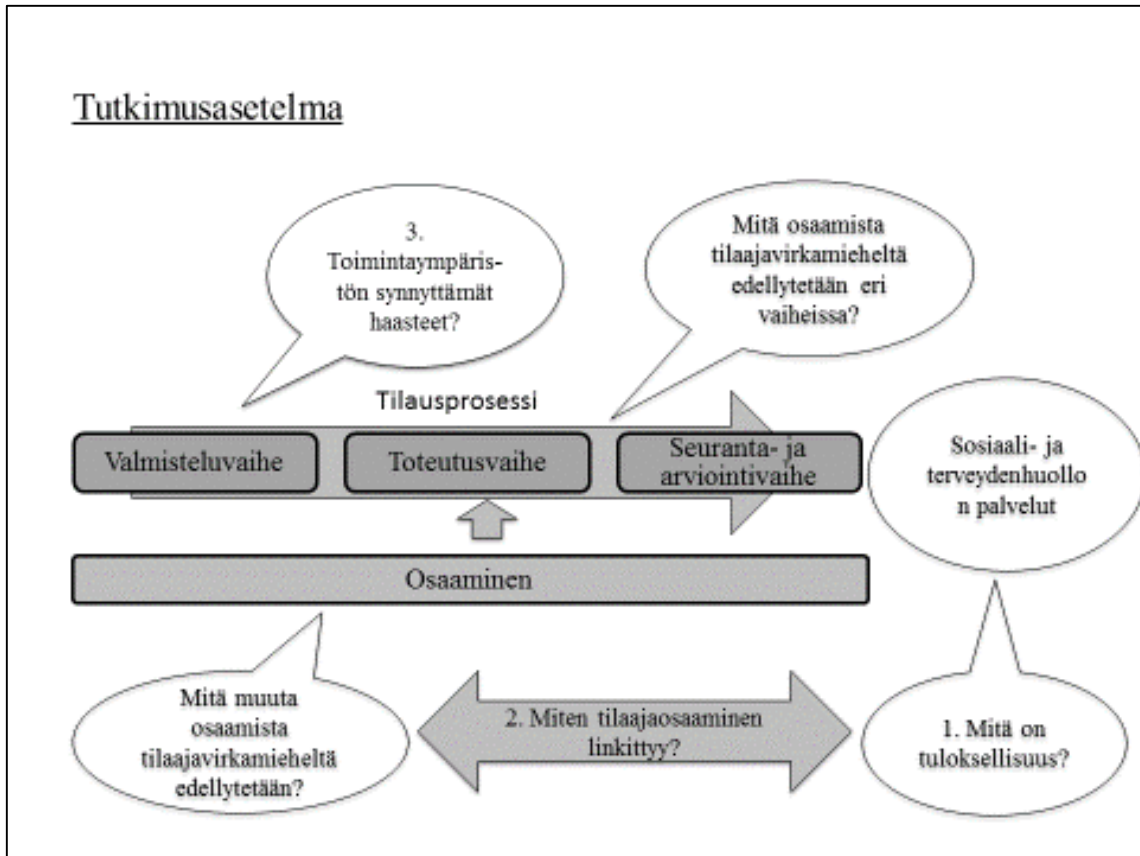
Tutkimuksen tavoitteena on spesifioida sellainen tilaajavirkamiehelle kuuluva tilaajaosaamisen kokonaisuus, jota oikein soveltamalla on mahdollista vaikuttaa kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisen tuloksellisuuteen. Tavoitteeseen pääsemiseksi, ensinnäkin tarkennetaan ymmärrystä tuloksellisuudesta osana palveluiden järjestämistä (ks. kuvio 1 kohta 1), ja toisekseen pyritään havainnoimaan tilaajaosaamisen ja tuloksellisuuden välistä yhteyttä (ks. kuvio 1 kohta 2). Tilaaja-tuottaja -toimintatapaan liittyvät erityispiirteet ja muu yhteiskunnallinen kehitys on muuttanut



tilaajan roolia osana kunnallista palvelutuotantoa – tilaajan toimintaympäristö on muuttunut. Jotta tilaajaosaamisen kokonaisuutta voidaan mahdollisimman validisti ja relevantisti kuvata, pyritään tässä tutkimuksessa ottamaan ensinnäkin huomioon nämä muutostekijät, ja toisekseen pyritään esittämään ratkaisuja näiden muutostekijöiden luomiin haasteisiin (ks. kuvio 1 kohta 3). Lopulta tutkimuksen keskiöön nousee tilaajaosaaminen kuvaaminen ikään keinona tuloksen tekoon tai tuloksellisuuden osatekijänä. Tässä tutkimuksessa tilaajaosaamista määritellään pitkälti tilaamisprosessin kautta.

Tutkimuskysymys on, miten tilaajaosaamisella voidaan tukea kunnan tuloksellisuutta sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvissä palveluissa? Apukysymykset:

1. Mitä on tuloksellisuus palveluiden järjestämisessä, ja miten tilaajavirkamiehen tilaajaosaaminen linkittyy osaksi kunnan palvelujärjestämisen tuloksellisuutta?
2. Minkälaisia haasteita ja ongelmia tilaajan ympärille verkottunut toimintaympäristö asettaa tilaajaosaamisen soveltamiselle, ja kuinka näihin haasteisiin pystytään vastaamaan niin, että kunnan palveluiden järjestäminen on mahdollisimman tuloksellista ulkoistetuissa palveluhankinnoissa?
3. Minkälaista osaamista tilaajavirkamieheltä edellytetään tilaamisprosessissa ja sen yhteyteen liittyvissä toimissa?



Kuvio 1. Tutkimusasetelma

Tutkimus rajautuu tarkastelemaan tilaaja-tuottaja -toimintatavan tilaaja-organisaatiossa toimivan tilaajavirkamiehen tilaajaosaamista. Tilaaja-tuottaja -toimintatavan muita toimijoita (tuottaja, käyttäjä ja rahoittaja) tarkastelen vain siinä laajuudessa kuin se antaa ymmärtää tilaajaorganisaation funktion toimintatavan kokonaisuudessa. Tilaajaosaamisen tarkastelu koskee tapauskuntien (Hämeenlinna, Tampere) terveyttä ja toimintakykyä edistävien palveluiden ydinprosessia. Kyseiset ydinprosessit koostuvat niin sosiaali- kuin terveyspalveluista. Erikoissairaanhoidon liittyvien palveluiden tarkastelu on rajattu tutkimuksesta pois, sillä näihin palveluihin liittyvä tilaajatoiminta on keskitetty peruskunnan ulkopuolelle joko sairaanhoitopiireille tai erityisvastuualueille. Lisäksi erikoissairaanhoidon liittyvä tilaaminen eroaa markkinoilla tapahtuvasta tilaajatoiminnasta siten, että tilaaja ei käytännössä voi neuvotella hinnasta, sillä tuottaja on määritellyt ne jo ennalta.

Vaikuttavuutta mitataan tiivistetysti siten, että miten palvelu vastaa asetettuja tavoitteita ja miten palvelutarve tulee palveluilla tyydytettyä. Pelkkä vaikuttavuuden mittaaminen ei kuitenkaan pidä sisällään esimerkiksi sitä, miten voimavarat prosessoituvat palveluiksi palveluiden loppukäyttäjille. Tästä syystä tutkimusongelma huomioon ottaen tarkasteluun on syytä ottaa myös tuottavuus- ja taloudellisuusnäkökulmat. Näitä kolmea käsitettä (tuottavuus, taloudellisuus ja tuloksellisuus) voidaan pitää tuloksellisuus -käsitteen alakäsitteinä.

### 1.3 Tutkimusote

Tutkimus on luonteeltaan laadullinen eli kvalitatiivinen. Hirsjärvi, Remes & Sajavaara (2013) mukaan laadullisen tutkimuksen on kokonaisvaltaista tiedon hankintaa, missä suositaan ihmistä tiedon keruun instrumenttina. Lisäksi laadullisessa tutkimuksessa suositaan metodeja, joissa tutkittavien näkökulmat ja ”ääni” pääsevät esille. Tämän lisäksi aineisto hankitaan tarkoituksenmukaisesti valitulta kohdejoukolta. Tutkimusta voidaan myös luokitella sen tarkoituksen mukaan. Tutkimusta luonnehditaan yleensä neljän piirteen avulla: *kartoittava, selittävä, kuvaileva ja ennustettava*. Tiettyyn tutkimukseen voi sisältyä useampikin kuin yksi tarkoitus - tätä tutkimusta voisi luonnehtia sekä kartoittavaksi että selittäväksi. Kartoittavassa tutkimuksen tarkoituksena on muun muassa selvittää vähän tunnettuja ilmiöitä - tässä tapauksessa tilaajaosaamista tilaaja-tuottaja -toimintatavan yhteydessä. Selittävän tutkimuksen yhtenä piirteenä on etsiä selitystä tilanteelle tai ongelmaan kausaalisten suhteiden muodossa, eli tutkimus on syy-seuraus-suhteita etsivää. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2013, 164.) Tässä tutkimuksessa syy-seuraus-suhteita ilmenee, kun tarkastellaan tilaajaosaamista tuloksentekoon liittyvänä keinona.

Tutkimusstrategiana käytän perinteistä tapaustutkimusta. Tapaustutkimus on yksi Robsonin (1995) ryhmittelemästä kolmesta tutkimusstrategiasta. (Robson 1995, 40.) Tapaustutkimus sopii erityisen hyvin tilanteisiin, kun tutkittavasta ilmiöstä on vähän tietoa tai, kun kysymyksessä on jonkin ilmiön tutkimisen alkuvaihe. (Eisenhardt 1989, 548.)

*Tapaustutkimus (case study) on yksityiskohtaista, intensiivistä tietoa yksittäisestä tapauksesta tai pienestä joukosta toisiinsa suhteessa olevia tapauksia.* (Hirsjärvi ym. 2013, 134.)

Tapaustutkimuksen tyypillisiä piirteitä voidaan luetella seuraavanlaisesti: valitaan yksittäinen tapaus tai joukko tapauksia; kohteena voi olla myös yksilö, ryhmä tai yhteisö; kiinnostuksen kohteeksi muodostuu usein prosessit; aineistoa kerätään useita metodeja käyttämällä. (Ibid, 135.) Eisenhardtin (1989) mukaan aineiston keruuseen liittyvät menetodit voivat olla esimerkiksi haastattelut, kyselyt tai tutkimuskohteen tarkkailu. (Eisenhardt 1989, 534.) Yin (2009) täydentää lähteitä vielä dokumenteilla, arkistomateriaaleilla ja fyysisillä artefakteilla. (Yin 2009, 98 – 114.) Syrjälä (1994) yhtyy edellisiin, eli tapaustutkimuksen luonteeseen kuuluu, että tutkittavasta tapauksesta pyritään kokoaamaan monipuolisesti ja monella tavalla tietoa. Pyrkimyksenä on syventää ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä. (Syrjälä 1994, 11 – 12.) Saavuttaakseen ymmärryksen tutkittavasta ilmiöstä, tutkija käy vuoropuhelua aineiston kanssa ja tulkitsee tätä. Lähtökohtana aineiston tulkinnalle voi olla tutkijan asiantuntemus. Tähän asiantuntemukseen liittyvän tiedon perusteella tutkijalla on jokin ennakkokäsitys tutkimusaiheen kontekstista. Tähän ennakkokäsitykseen perustuen tutkija tulkitsee aineistoa, jolloin tutkijalle syntyy kuva siitä, millainen merkitys lähteellä on ollut omassa ajassaan. Tämä syventää entisestään tutkijan asiantuntemusta tutkittavasta ilmiöstä. Kun käydään tarpeeksi läpi näitä tulkintakierroksia, tutkija saavuttaa ymmärryksen ilmiöstä. Tätä prosessia voidaan kutsua hermeneuttiseksi kehäksi. (Anttila 1998, 25.)

Yin (1987) mukaan tapaustutkimus intensiivinen tutkimusmenetelmä, mikä kohdistuu ajankohtaisiin asioihin. Hänen mukaansa tapaustutkimusta voidaan luonnehtia enemmän selittäväksi kuin tulkintaan perustuvaksi. Tapaustutkimuksessa on mahdollista suorittaa systemaattista observointia esimerkiksi haastattelumenetelmää hyödyntäen. Lisäksi Yin nostaa esille tapaustutkimuksen vertailevan luonteen, eli ”tapauksien” valinnan taustalla on jokin vertaileva ote, jonka tulos tulee raportoida ja perustella. (Yin 1987, 23.)

Tässä tutkimukseen on valittu kaksi tapausta (case), Hämeenlinna ja Tampere. Tutkimuksen kohteena on yksilö osana yhteisöä. Kiinnostuksen kohteena on puolestaan tilaamisprosessi ja siinä esiintyvä tilaajaosaaminen osana kunnan palveluiden järjestämisen tuloksellisuutta. Tapauskuntien valintaa perustelen sillä, että kyseessä on ensinnäkin kaksi väkiluvultaan, sijainniltaan sekä historialtaan erilaista kuntaa. Hämeenlinnan väkiluku on noin 68 000 henkeä ja Tampereen noin 220 000 henkeä. Hämeenlinna sijaitsee Kanta-Hämeen maakunnassa. Tampere on puolestaan Pirkanmaan maakunnan keskus ja pohjoismaiden suurin sisämaankaupunki. Lisäksi case-kuntien välisestä vertailevasta tarkastelusta tekee mielenkiintoisen kuntien eroavaisuudet palvelumarkkinoissa, ulkoisten palveluhankintojen laajuudessa sekä ajassa, mikä on ollut mahdollista käyttää toimintatavan kehittämiseksi. Hämeenlinnassa toimintatapaan siirryttiin monikuntaliitoksen yhteydessä vuonna 2009. Tampere puolestaan otti tilaaja-tuottaja -toimintatavan käyttöön vuonna 2007.

Seidman (1991) yksinkertaistaa haastatteluiden perusolemuksen ja tarkoituksen. Hän sanoo, haastattelevansa ihmisiä, sillä on kiinnostunut muiden ihmisten tarinoista. (Seidman 1991, 1.) Haastattelun valintaa aineiston keruun menetelmänä voidaan perustella esimerkiksi seuraavin tavoin: kysymyksessä on vähän kartoitettu, tuntematon alue; halutaan sijoittaa haastateltavan puhe laajempaan kontekstiin; halutaan selventää vastauksia; halutaan syventää saatavia tietoja. (Hirsjärvi & Hurme 2010, 35.) Tässä tutkimuksessa haastattelumenetelmän valintaa voidaan peilata edellä mainittuihin perusteluihin. Aineisto on koottu haastatellen yksitellen tapauskunnissa tilaajaryhmässä tai -tiimissä työskenteleviä johtavia viranhaltijoita. Haastattelut suoritettiin tapauskunnissa paikan päällä teemahaastattelun metodologia hyödyntäen. Haastatteluihin valittiin molemmista tapauskunnista kolme haastateltavaa. Haastateltavat on valittu tarkoituksenmukaisesti erityisesti kolmea kriteeriä silmällä pitäen: 1) työskentelee osana terveyttä ja toimintakykyä edistävää ydinprosessia 2) osallisena ulkoisiin palveluhankintoihin liittyvissä tilaamisprosesseissa ja 3) kokemus kyseisistä työtehtävistä useamman vuoden ajalta.

Haastatteluaineiston on analysoitu laadullisen sisällönanalyysin mukaisesti, sillä se sopii hyvin strukturoimattoman aineiston analyysiin. Sisällönanalyysissä tulee olemaan piirteitä niin deduktiivisesta kuin induktiivisesta lähestymistavasta. Tuomen ym. (2002)

mukaan deduktiivisessa sisällönanalyysissä aineistosta syntyneet teoreettiset käsitteet ovat jo olemassa teoreettisessa viitekehyksessä. Induktiivisessa sisällönanalyysissä teoreettinen käsite muodostetaan tutkimusaineiston pohjalta. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 107.) Tutkimuksessani teoreettiset käsitteet on mahdollista määritellä selkeästi ja eksaktisti, mikä puoltaisi deduktiivista analyysiä. Tutkimuksen pääkäsitteltä tilaajaosaamista on kuitenkin vaikea eksplisiittisesti määritellä tuotetusta teoriasta. Tutkimuksen yhtenä tavoitteena on lisätä ymmärrystä tilaajaosaamisen käsitteestä tuottamalla empiriaa haastattelumenetelmää hyödyntäen, mikä puolestaan puoltaa induktiivista analyysiä. Näin ollen tutkimukseni sisällönanalyysin lokeroiminen induktiiviseen tai deduktiiviseen tapaan ei ole yksiselitteisesti mahdollista.

#### 1.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen rakenne muodostuu viidestä pääluvusta. Rakenne noudattelee pääosin IMRD-rakennetta. Hirsjärven ym. (2013) mukaan IMRD-rakenne koostuu: 1) johdannosta (*Introduction*); 2) ongelman käsittelyosasta (*Methods*); 3) tuloksista (*Results*); 4) niiden tarkastelusta (*Discussion*). (Hirsjärvi ym. 2013, 250.)

Luku 1 on tutkimuksen johdanto-osuus, missä lukija johdatellaan teemaan ja tutkimuksen taustaan, sekä käydään lävitse tutkimusongelma, tavoitteet, keskeiset rajaukset, tutkimusote ja tutkimuksen rakenne.

Luvut 2 ja 3 muodostavat tutkimuksen teoreettis-käsitteellisen perustan. Luvussa 2 avataan tilaaja-tuottaja -toimintatapaan ja tilaajaosaamiseen liittyviä keskeisiä taustateorioita. Luku 3 on tutkimuksen teoriaosuuden pääluku, mikä kokoaa yhteen tutkimuksen keskeisimmät käsitteet, noudattelen johdonmukaisesti tutkimusasetelmaa. Luku koostuu neljästä pääkohdasta: *Tuloksellisuus*, *Tilaaja-tuottaja -toimintatapa*, *Tilaajaosaaminen ja Tilaamisprosessi*.

Luku 4 on tutkimuksen empiirinen osuus. Luku rakentuu siten, että ensinnäkin esitellään tiivistetysti tapaukset Hämeenlinna ja Tampere. Tämän jälkeen kuvataan empiirinen aineisto systemaattisesti tutkimusasetelma huomioiden. Aineiston esittely koostuu

kolmesta osiosta: *Tilaajaosaaminen ja tuloksellisuus*, *Muuttuva toimintaympäristö - haaste tilaajaosaamiselle* sekä *Tilaajaosaaminen ja prosessi*.

Luvussa 5 esitellään tutkimuksen johtopäätökset, keskeisimmät tulokset sekä jatkotutkimusaiheet.

## 2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

### 2.1 Päämies-agentti-teoria

Yhtenä teoriaperustana tilaaja-tuottaja -toimintatavalle, ja edelleen tämän viitekehyksen sisälle uppoutuneelle tilaajaosaamiselle, voidaan pitää päämies-agentti-teoriaa. Tilaajan ja tuottajan erottaminen on keskeisin lähtökohta tilaaja-tuottaja -toimintatavan käyttöönottamiseksi. Tilaajaosaamisen merkitys konkretisoituu erityisesti näiden kahden toimijan välisessä rajapinnassa. Rajala, Tammi ja Meklin (2008) antavat yksinkertaisen kuvauksen agenttiteoriasta – kiinnostuksen kohteena ovat nämä kaksi osapuolta päämies ja agentti sekä heidän välinen suhteensa. Päämies delegoi valtaansa agentille, jonka tehtäväksi jää sovitun työn tai tehtävän toteuttaminen. Päämiehen ja agentin välinen suhde synnyttää ns. agenttiongelmia, mitkä ovat merkityksellisiä erityisesti päämiehen kannalta. Ensimmäinen näistä ongelmista liittyy osapuolien käsitykseen tavoitteista. Tavoitteet ja niiden saavuttamiseen liittyvät riskit voivat erota toisistaan. (Rajala, Tammi & Meklin 2008, 30.)

Toinen ongelma liittyy toiminnan valvomiseen. Päämiehen on vaikea valvoa agentin toimintaa ja vakuuttua hänen toimintansa mielekkyydestä. Kolmantena ja viimeisenä esille nostettavana ongelmana on informaation epätasapaino eli päämiehellä voi olla vaikea tietää tai havaita sitä, miten agentti suorittaa tehtäviään tai minkälaisissa olosuhteissa hän työskentelee. Usein myös agentti omistaa sellaista tietoa, mistä päämies ei ole tietoinen. Tämä kuitenkin voi olla merkityksellistä näiden toimijoiden välisessä vuorovaikutussuhteessa. Ongelmia ei synny ainoastaan päämiehen näkökulmasta vaan myös agentin näkökulmasta. Agentin on mahdoton joissain tapauksissa vakuuttua päämiehen tarkoitusperistä ja sopimuksen mukaisesta toiminnasta. (Ibid.)

Mielityinen (2011) lisäksi korostaa, että teoria ei ole aivan yksiselitteinen erityisesti julkisen sektorin viitekehyksessä ja teoriaa onkin kritisoitu muun muassa siitä, että sitä pidetään liian yksinkertaistavana sekä siitä, että se ei välttämättä ota julkisen sektorin erityispiirteitä riittävässä määrin huomioon. Tämä kritisointi on kuitenkin perusteltua, sillä teoria on alun perin kehitetty kuvaamaan yksityistä sektoria. Teoria perustuu hypoteesiin, jonka mukaan yrityksen palkattu johto alkaa enemmässä määrin kontrolloimaan



yrityksen toimintaa, minkä myötä omistajien valta pienenee. Tässä kuitenkin tulee huomioida se, että omistajilla on kuitenkin edelleen valta päättää palkatun johdon asemasta, jolloin omistajilla on mahdollisuus vaihtaa palkattu johto, jos he katsovat heidän toimivan tavoitteiden vastaisesti. Tämän kuvauksen perusteella omistaja on päämies ja palkattu johto agentti. Toisena päämies-agentti-suhteena voidaan mainita tilanne, missä organisaatio on eriyttänyt tuotannon ja myynnin toisistaan. Tuotannon menestys on riippuvainen myynneistä, joten tuotanto toimii päämiehenä ja myynti agenttina. (Mielityinen 2011, 8; ks. myös Meklin 2002, 189.)

Kun tarkastelemme päämies-agentti-teoriaa tilaaja-tuottaja -toimintatavan viitekehyksessä, synnyttää se uudenlaisen päämies-agenttisuhteen. Mielityisen (2011) mukaan tilaamisen ja tuotannon eriyttäminen toisistaan muuttaa kunnan roolia palveluntuottajana. Kuntaa ei nähdä enää yksioikoisesti palveluiden tuottajana vaan ennemminkin palveluiden järjestäjänä. Kunnan toimiessa tilaajana, nähdään se päämiehenä, kun puolestaan tuotanto toimii agenttina. Päämies-agentti-teorian liittäminen osaksi tilaaja-tuottaja -toimintatavan taustateorioita on saanut kuitenkin kritiikkiä osakseen. Ensinnäkin päämies-agentti -teoriaa ei voida pitää kovin relevanttina tapana kuvata lisääntyntä sopimusohjausta. Toisekseen teoria ei huomioi riittävässä määrin tilaajan ja tuottajan välisiä suhteita, joihin kuuluvat muun muassa kumppanuus, luottamus ja verkostotoiminta. (Mielityinen 2011, 9; ks. myös Saarelainen & Virtanen 2010, 137.) Tilaaja-tuottaja -toimintatavan taustalla on kuitenkin hyvin korostuneesti tilaajan ja tuottajan eriyttäminen, mihin päämies-agentti -teoriaa voidaan soveltavin osin edelleenkin peilata. Tilaajan ja tuottajan eriyttäminen muuttaa kunnan roolia palveluiden tuottajasta palveluiden järjestäjäksi, ja niin ikään se muuttaa tilaajavirkamiehen roolia ja siihen liittyviä osaamisia. Tästä syystä on perustelua tämän tutkimuksen osalta viitata päämies-agentti-teoriaan.

## 2.2 Uusi Julkisjohtaminen

Toisena teoriaperustana tilaaja-tuottaja -toimintatavan taustalle on syytä nostaa oppi uudesta julkisjohtamisesta (New Public Management). Julkishallinnon tehottomuutta koskevan kritiikin lisäksi tulosjohtamiseen ja tulosohjaukseen siirtymisen taustalla olivat myös reformit, jotka tähtäsivät julkishallinnon ongelmien korjaamiseen. Reformeja

on toteutettu New Public Management -sateenvarjokäsitteen alla. Käsitteen yhtenä keskeisenä piirteenä on yksityiseltä sektorilta tuttujen liiketoimintamallien soveltaminen julkiselle sektorille. Toisena keskeisenä tavoitteena voidaan tiivistetysti mainita hallinnon parantaminen ja tehokkuuden lisääminen. (Meklin 2009, 35; ks. myös Valkama 2008, 37.) Oppi uudesta julkisjohtamisesta ei siis rakennu minkään tietyn reformin ympärille, vaan se on yhdistelmä erilaisia reformistisia ajatuksia ja kehittämisvälineitä. (Valkama, Kallio, Haatainen, Laurila & Siitonen 2008, 37.) Taustalta löytyy ajatuksia muun muassa julkisen valinnan teoriasta, transaktiokustannusteoriasta, kilpailuteorioista sekä edellä mainitusta päämies-agentti-teoriasta. (O'Flynn 2007, 355 – 356.)

NPM-suuntaukseen voidaan liittää myös managerialismin käsite. Managerialismilla tarkoitetaan eritoten yrityselämän johtamis- ja organisointitapojen siirtämistä sovelletusti julkisiin organisaatioihin. (Pauni ym. 2011, 13.)

NPM:n uudistusajatuksia voidaan edellä mainitun lisäksi jakaa seuraavanlaisiksi kehittämislinjoiksi (Valkama ym. 2008, 38; Temmes 1997 mukaan.):

- Kilpailun lisääminen julkisilla palvelumarkkinoilla
- Virastojen liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen
- Julkisten yritysten yksityistäminen
- Sähköisten palveluiden lisääminen
- Tavoite- ja tulosjohtamisen jalkauttaminen
- Viranhaltijoiden virkasuhteiden muuttaminen työsuhteiksi

Edellä mainittuja kehittämislinjoja voidaan tulkita niin, että linjat tähtäävät liiketoimintamaailmassa tuttujen hyötyjen tuomiseen kuntasektorille. Eli pyritään modernisoimaan kuntaorganisaatiota luomalla liiketoimintamalleille toimiva alusta. Tilaaja-tuottaja -toimintatavassa tilaajan ja tuottajan eriyttäminen johtaa osaltaan juurikin palvelumarkkinoiden entistä tehokkaampaan hyödyntämiseen ja sopimusohjauksen lisääntymiseen. Toiminnan sopimuksellisuus puolestaan mahdollistaa tavoite- ja tulosjohtamisen palvelutuotannon järjestämisessä. Kuntien yhä enenevässä määrin ulkoistaessaan ja kilpailuttaessaan palvelutuotantoaan, edellyttää se tilaajaorganisaatiolta ja tilaajavirkamiehiltä

sopimuksellisuuteen ja tilaamisprosesseihin liittyvää osaamista. Tämän kaltaista osaamista ei ole välttämättä vaadittu virkamiehiltä, erityisesti kunnissa, missä palvelutuotanto on perustunut hyvin vahvasti omaan tuotantoon. Uudet toimintamallit vaikuttavat niin operatiivisen tason kuin strategisen tason johtamiseen. Strategisella tasolla kunnan toiminnasta ja taloudesta vastaavilta elimiltä ja niissä toimivilta luottamushenkilöiltä edellytetään uudenlaista osaamista. Strategisen tason johtamisessa huomio kohdistuu panosten eli resurssien sijasta tuotoksiin, eli tärkeimmäksi tehtäväksi muodostuu palvelutarpeiden ja resurssien yhteensovittaminen. Perinteisessä hierarkkisessa mallissa palvelutarpeiden määrittely on hyvin pitkälti ollut tuotantopuolen tehtävänä.

Yksi tämänkin tutkimuksen kannalta keskeinen kehittämislinja, mitä Valkama ym. (2008) ei edellä nostanut esille, on tilaajan ja tuottajan eriyttäminen ja näille toimijoille suotava autonomisuus suorittaa heille osoitettuja tehtäviään. Hall & Holt (2008) mukaan voidaan uskoa, että kun toimijoilla on vastuu tuotoksista ja vapaus toimia sekä innovoida ilman, että esimerkiksi toimiin kohdistuisi päivittäistä poliittista ohjausta, johtaa lopulta parantuneisiin lopputuloksiin. (Hall & Holt 2008, 21.)

### 2.3 Näennäismarkkinateoria - hierarkioista markkinoihin

Perinteisesti kunnissa palvelutuotanto on organisoitu hierarkkisen toimintatavan mukaisesti, eli kunnan palvelut tuotetaan eri tuotantoyksiköissä kuten kouluissa, terveyskeskuksissa, vanhainkodeissa ja liikuntapalveluyksiköissä. Toiminnan-ohjauksesta vastuussa ovat hierarkiassa ylempänä olevat toimijat kuten valtuusto, kunnanhallitus ja lautakunnat esikuntineen. (Kallio ym. 2006, 20.) Kuten edellä on mainittu, kunnan kaikki talousroolit ovat samassa linjaorganisaatiossa: kunta tilaa ja päättää palveluista, rahoittaa sen, tuottaa palvelun ja omistaa itse tuotannon tekijät. Ohjaus toteutetaan linjassa ja tehtävät voidaan jakaa strategiseen, hallinnolliseen ja operatiiviseen tasoon sekä horisontaalisesti tulosityksiköihin. Ihmisten käyttäytymistä koskevat pelisäännöt perustuivat valta- ja vastuusuhteisiin. (Meklin, Rajala, Sinervo & Vakkuri 2009, 254.) Hierarkkisessa toimintamallissa ohjaus perustuu siis valta-asetelmaan, jossa ylempi hierarkiataaso pystyy määräämään alemman tason toimimaan tietyllä tavalla. Hierarkkinen toimintatapa on saanut kritiikkiä erityisesti heikosta tuottavuudesta. (Kallio ym. 2006, 20.)

Vaikkakin hierarkkisen toimintatavan ongelmat ja erityisesti heikko tuottavuus ovat nousseet pinnalle kuntien palvelutuotantoon liittyvässä keskustelussa, ovat kunnat Valkaman (1994) mukaan olleet kriittisiä vaihtoehtoisia tuotantotapoja kohtaan. Omaa organisaatiota pidettiin ylivermaisena ja toimintamallia itsestäänselvyytenä. Suhtautuminen yksityiseen palvelutuotantoon oli jopa vihamielistä. Tärkeäksi koettiin se, että palvelut tuotettiin paikallisesti omana tuotantonaan, ja palvelutarpeen lisääntyessä, omaa organisaatiota vain laajennettiin ja kasvatettiin uusilla kunnan sisäisillä yksiköillä ja viroilla. (Valkama 1994, 7.) Tämän kaltaista palvelutuotannon organisoimista ei voida pitää kovinkaan kustannustehokkaana tai säästöihin pyrkivänä, sillä palvelutarpeen kasvaessa kunnan menoja käytännössä kasvatetaan samassa suhteessa organisaatiota laajentamalla. Tällaiseen ajatteluun nojaava tapa tuottaa palveluita ei tule kestäväksi tulevaisuudessa, kun palvelutarpeet kasvavat entistä vauhdikkaammin. Tämän kaltainen toimintatapa-logiikka ei välttämättä kuitenkaan muutu siirtyessä tilaaja-tuottaja -toimintatapaan, sillä toimintatavasta riippumatta palveluiden hankkiminen esimerkiksi ulkoisilla markkinoilla kilpailuttamalla voi edelleen perustua palvelutuotantokapasiteetin kasvattamiseen, eikä välttämättä niinkään palvelutuotantotavan tehostamiseen.

Hierarkkisen toimintamallin heikkoa tuottavuutta voidaan ainakin osaltaan perustella sillä, että huomio ei kiinnity niinkään tuotoksiin, vaan talousarvioissa määritelyihin resursseihin ja niiden kohdentamiseen. Kun huomion kohteena ovat resurssit ja määrärahat, ei ole erityistä tarvetta määritellä tuotteita ja näiden kustannusrakenteita. Näin ollen tuotekohtaisia hintoja ei tiedetä, mikä puolestaan johtaa siihen, että toiminnan tuottavuutta on haastavaa mitata. Tästä syystä luontaisten tuloksellisuuskannustimien asettaminen on ongelmallista. (Meklin ym. 2009, 255.)

Hierarkkisen toimintamallin heikko tuottavuus perustuu siis kilpailullisen asetelman puutteeseen, minkä ratkaisemiseksi näennäismarkkinateoria pyrkii osoittamaan keinoja. Näennäismarkkinoihin liittyviä tunnuspiirteitä ovat eri tutkijat määritelleet hyvinkin monipuolisesti. Seuraavissa kappaleissa pyritään avaamaan käsitettä muun muassa näiden tunnuspiirteiden avulla. Valkama ym. (2008) pitää merkittävimpänä näennäismarkkinateorian innovaationa palvelujen järjestämis- ja tuotantovastuiden erottamisen toisis-

taan. Kunta vastaa palvelujen järjestämistehtävästä ja puolestaan tuotannosta vastaa erilaiset palvelutuottajat. Kunnan roolin muuttuminen palvelujen tuottajasta palvelujen järjestäjäksi mahdollistaa kilpailun käyttöönoton kunnallishallinnossa. Kilpailuttamisen on puolestaan katsottu vahvistavan hallinnon desentralisaatiokehitystä ja parantavan palvelujen laatua. (Valkama 2008, 39; Boyne 1998b; Le Grand & Bartlett 1994; Lowery 1999; Blom 2001 mukaan.)

Mitkä piirteet siis erottavat näennäismarkkinat vapaista markkinoista. Valkama ym. (2008) on koonnut, hyödyntäen useita eri lähteitä, neljä näennäismarkkinoiden tunnuspiirrettä. Ensimmäisen tunnuspiirteen mukaan julkinen valta säätelee eri tavoin näennäismarkkinoiden toimintaa. Toisen tunnuspiirteen mukaan näennäismarkkinoilla palveluita ei hanki yksityiset kuluttajat, perheet tai yritykset vaan kunta kollektiivisena kulutuksikkonä kuntalaisten tarpeet huomioiden. Kolmantena tunnuspiirteenä on se, ettei kuntalaisen tarvitse palvelujen käyttäjänä maksaa palvelusta palvelun kulutushetkellä, vaan kunta hoitaa palvelun rahoituksen joko maksamalla palvelun tuottajalle suoraan tai luovuttamalla kuntalaiselle voucherin eli palvelusetelin. Neljäntenä näennäismarkkinoiden tunnuspiirteenä ovat palveluntuottajat, jotka voivat olla niin voittoa tavoittelemattomia tai voittoa tavoittelevia. Lisäksi palveluntuottajia erottaa konkurssikelpoisuus. Nämä palveluntuottajien piirteet ovat kuitenkin haaste näennäismarkkinoiden toimivuuden ja palveluntuottajien yhdenvertaisen kohtelun kannalta, sillä varsinaisessa kilpailuttamisteoriassa motivaatio-oletukset lähtevät siitä oletuksesta, että toimijat pyrkivät maksimoimaan voitot ja välttämään konkurssin. (Valkama ym. 2008, 40 - 41; Kähkönen 2002; Bailey 1993; Ellwood 1996; Le Grand ja Bartlett 1994 mukaan.)

Keskimäki, Tynkkynen ja Lehto (2012) erottelee muutamia näennäismarkkinoihin liittyviä mallityyppejä, joiden käsitteet eivät ole etenkään Suomessa vakiintuneet. Käsitteet on määritelty sen mukaisesti, miten niitä yleisemmin käytetään englanninkielisessä, kansainvälisessä kirjallisuudessa. Junnila ym. korostaa, etteivät markkinoita kuvaavat käsitteet ole täysin toisiaan poissulkevia ja käytännössä samojen palveluiden hankinnassa voidaan käyttää rinnakkain erityyppisiä markkinaratkaisuja. Näennäismarkkinoilla (*fictional markets*) on kyse siitä, kuten edellä on jo mainittu, että esimerkiksi kunta eriyttää oman palvelutuotantonsa tilaamisen ja tuottamisen eri hallintoelinten tehtäväksi

ilman tuottajien kilpailuttamista. Tässä mallissa julkinen tilaaja ja tuottaja on vain hallinnollisesti erotettu toisistaan. *Puolittaismarkkinoilla* on puolestaan vain yksi tilaaja, mutta monta eri tuottajaa, jotka toimivat kilpailullisessa ympäristössä. Puolittaismarkkinat voidaan vielä jakaa *sisäisiin* ja *ulkoisiin markkinoihin* sen mukaan, mitä tahoja voidaan hyväksyä tuottajiksi. Mikäli tuottajiksi voidaan hyväksyä vain julkisia tuottajia, puhutaan sisäisistä markkinoista, ja mikäli tuottajiksi voidaan ottaa mukaan myös yksityisiä tuottajia, puhutaan ulkoisista markkinoista. (Keskimäki, Tynkkynen & Lehto 2012, 33 - 34; ks. myös Wistow ym. 1994; Fredriksson & Martikainen 2006; Mays ym. 2011.)

Lillrank ja Haukkapää-Haara (2006) puolestaan hahmottelevat näennäismarkkinoiden käsitettä terveydenhuollon näkökulmasta. Ensinnäkin he käyttävät näennäismarkkinoisia termiä *kvasimarkkinat*. Julkinen valta sääntelee kvasimarkkinoilla tuottajan ja kuluttajan autonomiaa, markkinoille tuloa ja sieltä poistumista, hinnanmuodostusta ja informaation saatavuutta. Kvasimarkkinoilla julkinen valta käyttää hyödykseen markkinoilta lainattuja oppeja, tarkoituksenaan luoda kilpailevia ja itsenäisiä palveluntuottajia monopolististen palveluntuottajien sijasta. Lillrank ja Haukkapää-Haara lisäksi nostavat esille kilpailun positiivisten vaikutusten lisäksi myös negatiivisia vaikutuksia. Terveydenhuollon markkinoilla kilpailu voi helposti vääristyä. Ensinnäkin opportunistille syntyy tilaa, kun potilaat ovat mahdollisesta hädänalaisesta tilastaan johtuen maksuvalmiita. Toiseksi tilaaja-tuottaja -toimintatavan hyödyntämisessä ratkaiseva tekijä on se, kuinka kilpailutetut palvelut määritellään. Esimerkiksi, jos kilpailu tapahtuu kahden täyden palvelun sairaalan, eikä erikoisaloja edustavien klinikoiden välillä, kilpailu vääristyy. Lisäksi kilpailuttaminen saattaa pahimmillaan jopa vähentää kilpailua. Esimerkkinä tällaisesta tapauksesta voisi olla tilanne, jossa kilpailutuksen voittanut osapuoli saavuttaa monopolistisen aseman. Monopolin puolestaan voi johtaa hintojen nousuun ja laadun heikentymiseen. (Lillrank & Haukkapää-Haara 2006, 16 - 17.)

Tilaajan toiminnassa on keskeistä ymmärtää, ettei kilpailuttamista voida pitää itseisarvona, ja lähtökohtaisesti tilaajan tulee olla perillä oman tuotannon tehokkuudesta verrattuna ulkoistettuun tuotantoon. Palvelutuotannon ulkoistaminen on perusteltua tilanteissa, joissa sillä on palvelutuotannon arvoa kohottava vaikutus tai jos oman palve-

lutuotannon kapasiteettia palvelukysynnän kasvaessa ei ole enää mahdollista nostaa. Muissa tapauksissa kilpailutus voi altistaa Lillrankin ja Haukkapää-Haaran (2006) mainitsemiin negatiivisiin vaikutuksiin.

### 3 TILAAJAOSAAMINEN TULOKSELLISUUDEN OSATEKIJÄNÄ

#### 3.1 Tuloksellisuus

Kuten edellä on todettu, yhtenä tilaaja-tuottaja -toimintatavan funktiona on pyrkimys siirtää huomion keskipiste panospuolelta (resurssit ja määrärahat) tuotospuolelle. Perinteistä hierarkkista toimintatapaa on kritisoitu siitä, että huomion ollessa panoksissa, ei ole erityistä tarvetta määritellä tuotteita ja näiden kustannusrakenteita. Tämä puolestaan johtaa siihen, että luonnollisten tuloksellisuuskannustimien asettaminen on ongelmallista. Tilaaja-tuottaja -toimintatavan yhtenä keskeisenä lähtökohtana on tilaajan ja tuottajan eriyttäminen. Tilaajan ja tuottajan yhteistoimintaa ohjataan sopimuksin, joihin sen sijaan on mahdollista sisällyttää taloudellisia kannustimia sekä toiminnan tuloksellisuuden liittyviä tavoitteita. Oman tuotannon ja ostopalveluiden kustannusrakenteen läpinäkyvyys helpottaa tuloksellisuutta mittaavien mittareiden asettamisen, mutta samalla on syytä huomioida, että kaikesta huolimatta tuloksellisuutta ei pystytä erityisestä monimuotoisissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa täysin validista mittaamaan. Tilaaja-tuottaja -toimintatapa ohjaa huomion tuotoksiin ja tuloksiin, ja avaa kustannusrakenteita jolloin myös tuloksellisuuden mittaaminen helpottuu. Toiminnan tuloksellisuuden mittaamisen mahdollistuminen ei kuitenkaan itsessään edesauta tilaajan pyrkimyksissä kohti tuloksellisempaa toimintatapaa, vaan tilaajan oman osaamisen soveltaminen osaksi tilaamisprosessia määrittelee yhtenä keskeisimpänä osatekijänä sen kuinka tuloksellista tai tuloksetonta kunnan palveluiden järjestäminen lopulta on. Palveluiden tilaaminen lähtee siitä lähtökohdasta, että on mietittävä kuinka niukilla resursseilla saavutetaan paras mahdollinen tarpeiden tyydytys kuntalaisille. Tästä syystä, kun mietitään tilaajaosaamista tai sitä, kuinka onnistunutta on tilaajatoiminta, tulee tarkastella toiminnan tuloksellisuutta. Seuraavassa käydään ensinnäkin läpi tuloksellisuuden käsitettä yleisellä tasolla ja lopuksi linkitetään keskustelu tuloksellisuuden ja tilaajaosaamisen välille.

Tuloksellisuus käsitteenä on monitulkintainen. Meklinin (2009) mukaan yhteistä tuloksellisuuden käsitteen määrittelyssä on kuitenkin ollut se, että tulkintamalleissa on ollut jollakin tapaa mukana panos-tuotos -ajattelu. Tuloksellisuuden voidaan myös tulkita tarkoittavan toiminnassa onnistumista, hyvyttä ja menestystä, tosin enemmän tulkitse-



misen varaa jättää se, kuinka juuri onnistuminen, hyvyys ja menestys määritellään. Lisäksi onnistumista mittaavia käsitteitä voivat olla niin ikään tuloksellisuuden alakäsitteinä pidetyt tehokkuus, laatu tai tuottavuus. (Meklin 2009, 34 - 35.) Kuitenkin toiminnan onnistuneisuuden mittaaminen nojautuen vain yhteen näistä alakäsitteistä voi olla liian kapea-alaista. Kallio (2012) nostaakin esille esimerkiksi pelkässä tuottavuustarkastelussa mahdollisesti syntyviä ongelmia. Ensinnäkin huomiota ei välttämättä kiinnitetä siihen, että ovatko tuotokset tarkoituksenmukaisia, eli tuottavatko ne toivottuja hyvinvointivaikutuksia. Esimerkiksi sairaalassa saatetaan leikkaukset suorittaa verrokkisairaaloita tuottavammin, mutta leikkaukset voivat myös samanaikaisesti epäonnistua useammin. Toiseksi tuotantoprosessiin, eli siihen, kuinka tuotanto tapahtuu organisaation sisällä, ei kiinnitetä tarpeeksi huomiota. (Kallio 2012, 93; ks. myös Meklin ym. 2009 2, 249.)

Harmittavan usein organisaatioissa pyritään parantamaan toiminnan tuottavuutta leikkaamalla panospuolta esimerkiksi keventämällä palveluita tai irtisanomalla henkilöstöä. Kuntaorganisaatioissa kuitenkin harvoin päädytään varsinaisiin irtisanomisiin, koska henkilöstömitoituksessa pyritään hyödyntämään luonnollista poistumaa. Muun muassa Valtionvarainministeriön laatimassa tuottavuusohjelmassa (2011) korostetaan sitä seikkaa, että tuottavuuden parantaminen ei välttämättä aina tarkoita palveluiden karsimista menoja leikkaamalla, vaan se voi tarkoittaa uusia ja entistä parempia toimintatapoja, joilla palvelutaso voidaan turvata nykyistä pienimmillä kustannuksilla. Tuottavuusohjelmassa nostetaan esille muun muassa henkilöstön, osaamisen ja työhyvinvoinnin kehittäminen mahdollisesti tuottavuutta parantavana keinona. (Valtiovarainministeriö 2011, 6-7.)

Meklin (2009) korostaakin, että tutkijan on tehtävä päätös siitä, mitkä asiat ovat omassa tuloksellisuuden tulkinnassa ne keskeisimmät ja mitä muita seikkoja nousee esiin. (Meklin 2009 1, 34 - 35.) Tulkintaa tehdessä, on syytä pohtia, minkälaisessa ympäristössä tuloksellisuutta tarkastellaan. Tässä tutkimuksessa tuloksellisuus-tarkastelu rajautuu koskemaan julkisyhteisön eli kunnan tai kaupungin toiminnan tuloksellisuutta. Meklin (2009) erottelee tulkinnassaan verorahoitteen (osittain rahalla mitattavissa oleva) ja markkinarahoitteen (rahalla mitattavissa olevan) toiminnan. Verorahoitteisessa toi-

minnassa palvelut ovat pääasiassa maksuttomia, joten tuotospuolella ei ole raha-arvoa. Puolestaan markkinarahoitteisessa toiminnassa sekä tuotos- että panospuolella on raha-arvo. Verorahoitteisessa toiminnassa tuloksellisuutta kuvaavia käsitteitä ovat taloudellisuus, tuottavuus ja vaikuttavuus. Näitä alakäsitteitä avataan jäljempänä tässä osiossa. Markkinarahoitteisessa toiminnassa tuloksellisuutta kuvaa puolestaan kannattavuus liiketoiminnassa ja kustannusvastaavuus maksullisessa toiminnassa. 2000-luvulla julkishallintoa on uudistettu niin, että markkinasuuntautuneet toimintatavat ovat lisääntyneet ja markkinarahoitteisesta toiminnasta tutuista kuvaajista eli kannattavuudesta ja kustannusvastaavuudesta on tullut entistä tärkeämpiä tuloksellisuuden osoittajia. Markkinasuuntautuneilla toimintatavoilla tarkoitetaan tässä yhteydessä markkinoiden ja näennäismarkkinoiden entistä laajempaa hyödyntämistä esimerkiksi tilaaja-tuottaja -toimintatapaa hyödyntäen. (Meklin 2009 1, 47.)

Kun tarkastellaan tilaajatoiminnan tai jäljempänä kunnan toiminnan tuloksellisuutta tilaaja-tuottaja -toimintatavan kontekstissa, ei ole täysin selvää onko kyse puhtaasti verorahoitteisesta vai markkinarahoitteisesta toiminnasta. Tilaaja-tuottaja -toimintatapa mahdollistaa paremmat puitteet aitojen markkinoiden ja näennäismarkkinoiden hyödyntämiselle, mutta se ei automaattisesti tarkoita siirtymistä verorahoitteisesta toiminnasta markkinarahoitteiseen toimintaan. Kunnan tai kaupungin ulkoistaessa lakisääteisiä palveluitaan, on muistettava, että palveluiden järjestämisvastuu ja sitä myöden myös rahoitusvastuu säilyy kunnalla. Esimerkiksi lakisääteisten terveyspalveluiden lähtökohtana voidaan pitää sitä, että ne ovat palveluiden käyttäjille eli kuntalaisille maksuttomia tai palvelusta veloitetaan korkeintaan nimellinen summa asiakasmaksun muodossa. Tämä puolestaan perustuu Lillrankin ja Haukkapää-Haaran (2006) mukaan osaltaan siihen, että erityisesti terveyspalveluissa terveysongelmat saattavat syntyä yhtäkkiä aiheuttaen kustannuksia, joihin useimmat kotitaloudet eivät pysty välttämättä vastaamaan omasta budjetistaan, joten terveydenhuollon rahoitusfunktio on pääosin kolmannella osapuolella. (Lillrank & Haukkapää-Haara 2006, 10.) Se, että onko palvelu ulkoistettu kilpailuttamalla yksityiselle palveluntuottajalle vai tuotetaanko palvelu kunnan oman organisaation sisällä omassa yksikössä, ei muuta tätä lähtökohtaa. Palvelun rahoitus ei siis synny vastikkeellisesti suoraan markkinoilta, vaan kunta rahoittaa näitä palveluita välillisesti kilpailutuksessa syntyneen hankintasopimuksen ehtojen mukaisesti. Tässä tutkimukses-

sa tuloksellisuustarkastelu lähtee muun muassa näiden perusteluiden johdosta siitä lähtökohdasta, että kunnan palvelutuotanto tilauksiin perustuen on verorahoitteista toimintaa, vaikkakin toiminta tapahtuu tilaaja-tuottaja -toimintatavan viitekehyksessä. Tästä johtaen, tässä tutkimuksessa tuloksellisuustarkastelun keskeisiksi käsitteiksi nousee tuottavuus (*efficiency*), taloudellisuus (*economy*) ja vaikuttavuus (*effectiveness*).

Tuottavuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden parantamiseen keskittyminen on ehto sille, että kunta voi operoida niukkojen resurssien parissa. Karpin ja Sinervon (2009) mukaan talouden perusongelmaa voidaan ilmentää juurikin termillä niukkuus. Teoriassa tämä tarkoittaa sitä, että tarpeita on aina enemmän kuin niiden tyydyttämiseen tarkoitettuja keinoja. Näin ollen voimavarat tulee kohdentaa niin, että niillä aikaansaadaan maksimaalinen tarpeentyydytys ja hyvinvointi. Toisin sanoen voimavarat tulee kohdentaa sellaisille toimialoille, joissa ne tuottavat mahdollisimman suuren hyödyn. Lisäksi yksiköt, joihin voimavarat kohdistetaan, tulee toimia tuloksellisesti. Tuloksellisuus edellyttää sitä, että yksiköiden on tuotettava suoritteet taloudellisesti, tuottavasti ja vaikuttavasti. Kansainvälisesti tätä voidaan ilmentää termillä *value for money (VFM)*, eli suomeksi paras vastine verorahoille. (Karppi & Sinervo 2009, 246; Meklin ym. 2009, 246.) Meklinin (2009) mukaan vastiketta verorahoille Value For Money -periaatetta noudattaen saadaan, kun julkishallinto toimii niin sanotun kolmen E:n periaatteen mukaisesti. Kolmen E:n periaate muodostuu edellä mainituista käsitteistä taloudellisuus, tuottavuus ja vaikuttavuus. (Meklin 2009, 36.)

Karppi ja Sinervo (2009) niin ikään pitävät näitä kolmen E:n periaatteen muodostavia tekijöitä tuloksellisuuden osatekijöinä. Karppi korostaa sitä, että toimintayksiköt on saatava toimimaan tuloksellisesti, jotta hyvinvointia on mahdollista maksimoida. Hän määrittelee taloudellisuuden kustannusten ja suoritteiden väliseksi suhteeksi, tuottavuuden tuotannontekijöiden ja suoritteiden väliseksi suhteeksi ja vaikuttavuuden suoritteiden aikaan saamiksi vaikutuksiksi. (Karppi & Sinervo 2009, 246; Anttiroiko ym. 2007, 83.) Tuottavuus ymmärretään täten tuloksellisuus -käsitteen alakäsitteenä. Tuottavuus ja taloudellisuus ovat käsitteinä hyvin samankaltaisia, mutta niitä ei kuitenkaan tule ymmärtää toistensa synonyymeinä. Erottavana tekijänä näiden kahden käsitteen välillä voidaan pitää sitä, että taloudellisuuden mittaamisessa panospuolta tarkastellaan raha-

määräisesti (kustannukset), kun puolestaan tuottavuuden mittaamisessa panospuolta tarkastellaan ei-rahamääräisesti (tuotannontekijät). Meklin (2009) korostaakin, että tuottavuus voi parantua vaikkakin taloudellisuus samanaikaisesti laskisikin. Tämä on mahdollista esimerkiksi tilanteessa, jossa palkat kasvavat nopeammin kuin tuottavuus. (Meklin 2009, 47.)

Edellisissä kappaleissa tuottavuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta on korostettu ja kuvattu tuloksellisuuden osatekijöinä tai alakäsitteinä. Yksi keskeinen asia välillä kuitenkin jää tuloksellisuuteen liittyvissä keskusteluissa vähemmälle huomiolle, eli laatu. Meklin (2009) toteaaakin, että on epäselvää, miten laatu tulisi tulkinnoissa huomioida. Välillä se nousee tulkinnoissa esiin lähes tuloksellisuuden ydinsisältönä, kun taas välillä sitä ei huomioida lainkaan. Tämä voidaan katsoa johtuvan siitä, että laatu ikään kuin tulkitaan kuuluvan tuloksellisuuteen luonnostaan. Kun mietitään, mistä tuloksellisuus muodostuu, on pohdittava laadun asemaa panos-tuotos -mallissa, laadun suhdetta määrään ja vaikuttavuuteen sekä, mitä lopultakin laatu pitää sisällään. Panos-tuotos -mallia on kritisoitu siitä, että se jättää laadun huomioimatta. Tämä voi osaltaan johtua siitä, että mittaaminen tuo usein mieleen määrän mittaamisen. Laatuakin voidaan toki mitata, mutta sitä varten ei ole samanlaisia valmiita mittayksiköitä, kuten on määrän mittaamiselle. Laadun mittaaminen onkin lähinnä palveluiden asettamista järjestykseen sekä niiden luokittelua. Meklin kysyykin, että lisääkö määrä laatua vai onko laatu riippumaton määrästä. Toinen asia mitä on syytä pohtia, pitääkö vaikuttavuus myös laadun sisällään vai tulisiko laatua tarkastella erillään vaikuttavuudesta. Tämä perustuu panos-tuotos -malliin liittyvään ajatteluun, missä tuotokset synnyttävät vaikuttavuutta, eli toisin sanoen, jos tuotokset sisältävät sekä määrän että laadun saaden aikaan vaikuttavuutta, onko tarpeellista lokeroida laatu erilleen vaikuttavuudesta? (Meklin 2009, 48 - 49.)

### 3.2 Tilaaja-tuottaja -toimintatapa

#### 3.2.1 Taustaa tilaaja-tuottaja -toimintatavalle

Erityisesti Iso-Britanniassa on ollut keskeinen rooli suunnannäyttäjänä uusien toimintamallien soveltamiseksi julkishallintoon. Karpin ja Sinervon (2009) mukaan Margaret Thatcherin (tiiviimmin) pääministerikaudella 1979 – 1990, kilpailuttamisesta ja markki-

na-ehtoisuuden lisäämisestä tuli keskeinen hallinnon uudistamisen lähtökohta. Suomi toteutti tämän kaltaista uudistuspoliittikkaa yhdessä muiden pohjoismaiden kanssa, tosin hieman suppeammassa merkityksessä. Tämä kehityssuuntaus johti siihen, että kunnissa ryhdyttiin korostamaan markkinaehtoisuutta sekä kysynnän että tarjonnan kannalta. Sellaiset käsitteet kuin ulkoistaminen ja kilpailuttaminen otettiin osaksi keskustelua. Markkinaehtoisuuden korostaminen tarkoittaa käytännössä markkinoiden ja markkinamekanismien hyödyntämistä. Oppi *uudesta julkisjohtamisesta* (New Public Management) on osaltaan vaikuttanut siihen, että kunnat ovat pyrkineet organisoimaan omaa toimintaansa siten, että kunnan oma palvelutuotanto olisi mahdollisimman tehokasta ja tarkoituksenmukaista, ja sen lisäksi myös ulkopuolinen tuotanto olisi mahdollisimman selkeää ja vertailukelpoista. Tämän ajattelutavan keskeisimpiin ilmentymiin kuuluu tilaaja-tuottaja -toimintatapa, jossa ideana on erottaa palvelun tilaaja ja tuottaja toisistaan. (Karppi & Sinervo 2009, 202 – 203; ks. myös Pauni 2011, 13.) Toisin sanoen tämä tarkoittaa siirtymistä perinteisestä hierarkkisesti ohjatusta omasta tuotannosta markkinasuuntautuneisiin toimintatapoihin. Markkinasuuntautuneisuus johtaa puolestaan juurikin tilaajan ja tuottajan erotteluun, eli yksikköjen roolit täsmentyvät ja tilaajat ja tuottajat käyvät keskenään ”kauppaa” tuotteistaan. (Kallio 2006, 14.)

1990-luvulla hallintoa uudistettiin uudistamalla valtionosuusjärjestelmää sekä kuntalakeja. Lisäksi kilpailu-lainsäädäntöä kehitettiin palvellakseen palvelutuotannon uudistamista, sekä yhtenä palveluiden järjestämistapana kokeiltiin palveluseteliä. Palveluiden ulkoistamiseen tähtäävä kehityssuunta lisäsi myös tarvetta uudistaa hankintalainsäädäntöä. Uudistusten tavoitteena oli luoda itseohjautuva, byrokratiaa keventävä ja tehokkaasti toimiva kunnallishallinnon malli. 2000-luvulla ei puolestaan ole samalla tavoin nähtävissä yhtä systemaattista ja yhtenäistä kunnallishallinnon kehittämisen suuntaa. Enemminkin voidaan katsoa, että 2000-luvun uudistukset olivat sekoitus erilaisia kehittämisen suuntauksia byrokraattis-hierarkkisen kontrollin palauttamisesta uuden julkisjohtamisen mukaisen yksityistämisen edelleen vahvistamiseen. Kuntien roolista ja kehityssuunnista ei siis ole yhtenäistä näkemystä. (Hakari 2012 13 - 14; Haveri 2011 mukaan; Junnila ym. 2012, 7-8.)

Kuten edellä on todettu, suomalaisissa kunnissa on viimeisten vuosikymmenien aikana tapahtunut suuria muutoksia ja uusimpana on parhaillaan käynnissä oleva kuntarakenneuudistus sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistus. Suuret muutokset yhdistettynä monimutkaistuneeseen toimintaympäristöön aiheuttavatkin epävarmuutta kunnissa, heidän uudistaessaan toimintamallejaan. (Hakari 2012, 13; Airaksinen 2009; Haveri, Majoinen & Jäntti 2009 mukaan.)

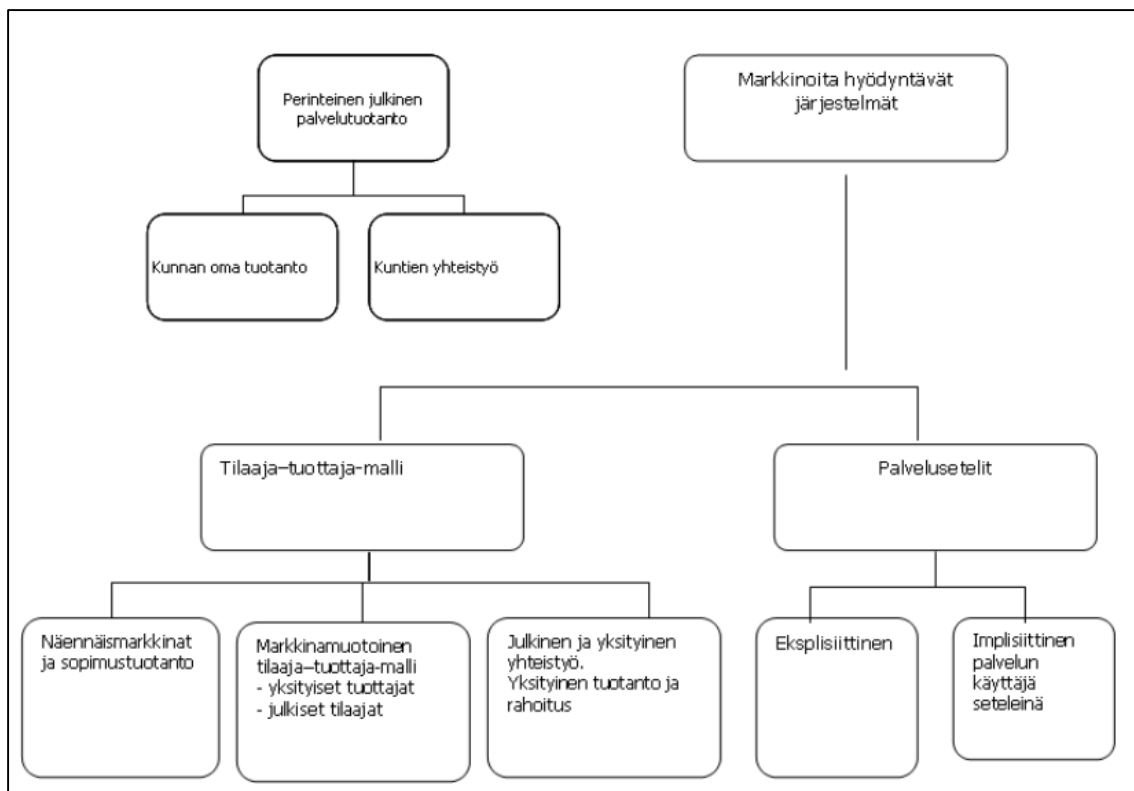
### 3.2.2 Tilaaaja-tuottaja -toimintatavan kuvaus

Kokon, Heinämäen, Tynkkysen, Haverisen, Kaskisaaren, Muurin, Pekurisen ja Tammelinin (2009) mukaan tilaaja-tuottaja -toimintatapa on käsitteenä ymmärretty eri kunnissa pääsääntöisesti kahdella eri tavalla. Osassa kuntia tilaaja-tuottaja -toimintatavalla tarkoitetaan kuntien sisäisen hallinnon ”muokkaamista” vastaamaan toimintatavan edellytyksiä. Näissä kunnissa tilaaja ja tuottaja on organisatorisesti erotettu toisistaan kunnan omassa palvelutuotannossa ja niin ikään luottamushenkilöorganisaatioon on eriytetty omat vastaavat toimielimet. Sisäistä tilaaja-tuottaja -toimintatapaa soveltavissa kunnissa palvelut ostetaan suurelta osaltaan kunnan sisäisen konsernin yksiköiltä (nettoyksikkö, taseyksikkö tai liikelaitos) tai suoraan omistajalleen palveluita tuottavilta ulkoisen konsernin tytäryhteisöiltä (osakeyhtiö, säätiö tai kuntayhtymä). Huomioitavaa on, että tällainen tytäryhteisö toimii yleisillä markkinoilla vain vähäisessä määrin tai ei ollenkaan, jolloin palvelut voidaan tilata kilpailuttamatta niitä, eli hyödyntämällä niin sanottua *in house* -periaatetta. Ohjaus toteutuu sopimuksin ja toimintatavan pelisäännöt määritellään kunnan johtosäännöissä. Sisäisessä tilaaja-tuottaja -toimintatavassa toimijoiden välinen suhde perustuu kumppanuuteen eikä niinkään kilpailuttamiseen. (Kokko, Heinämäki, Tynkkynen, Haverinen, Kaskisaari, Muuri, Pekurinen & Tammelin 2009; ks. myös Junnila 2012, 9 ja Pauni 2011, 15.)

Osassa kunnissa toimintatapa puolestaan ymmärretään toimintana, missä palveluita hankitaan ostopalveluina kunnan ulkopuolelta. Tällöin puhutaan ulkoisesta tilaaja-tuottaja -toimintatavasta. Ulkoisella tuottajalla tarkoitetaan tässä yhteydessä palveluntuottajaa, johon kunnalla ei ole omistaja- tai ohjaussuhdetta (yksityiset yritykset, järjestöt, yhdistykset, osuuskunnat, säätiöt tai valtionhallinto). Näitä ulkoisten tuottajien käyttöä voidaan kutsua ostopalveluiksi. On syytä kuitenkin huomioida, ettei kunta voi jär-

jestää ostopalveluina viranomaistoimintojaan, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä. Kunnan hankkiessaan palveluita ostopalveluina, toimintaa säätelee hankintalainsäädäntö. Ostopalveluiden hyödyntäminen ei kuitenkaan poista kunnan järjestämisvelvollisuutta kyseisissä palveluissa. (Kokko ym. 2009; ks. myös Pauni 2011, 15.)

Ulkoisesta ja sisäisestä tilaaja-tuottaja mallista voidaan myös puhua termeillä suljettu ja avoin tilaaja-tuottaja -malli. Pääperiaatteet ovat samat molemmissa termistöissä. Suljetussa tilaaja-tuottaja -mallissa korostetaan lisäksi sitä, että kunta harjoittaa omien toimintayksiköidensä sopimusohjausta mutta yleensä ei varsinaisesti kilpailuta omia palvelulaitoksiaan keskenään. (Valkama 2008, 46; ks. myös Valkama 1994, 44 - 51.) Oli sitten kyse sisäisestä tai ulkoisesta tilaaja-tuottaja -mallista, Bailey (1999) muistuttaa, että se merkitsee radikaalia tapaa uudistaa kunnallisten palvelujen tuotantoa. (Bailey 1999, 286 - 287.)



Kuvio 2. Peruspalveluiden tuotanto- ja järjestämistapoja (Aronen 2011).

Edellä tilaaja-tuottaja -toimintatapa on jaoteltu ulkoiseen ja sisäiseen malliin sekä suljettuun ja avoimeen malliin. Aronen (2001) puolestaan jaottelee peruspalvelujen tuotanto-

ja järjestämistavat perinteiseen julkiseen palvelutuotantoon ja markkinoita hyödyntäviin järjestelmiin. Kuviolla 2 Avataan tätä jaottelua. Perinteinen julkinen palvelutuotannon hän jaottelee edelleen kunnan omaan tuotantoon ja kuntien väliseen yhteistyöhön. Aronen viittaa kuviossaan tilaaja-tuottaja -mallilla tilaaja-tuottaja -toimintatapaan. Markkinoita hyödyntäviä järjestelmiä ovat puolestaan tilaaja-tuottaja -malli ja palvelusetelit. Tilaaja-tuottaja -malli voidaan hänen mukaansa järjestää kolmella eri tavalla. Ensinnäkin kunnat voivat kilpailuttaa keskenään kunnan omia yksiköitä. Tällöin syntyy kvasi- eli näennäismarkkinoiksi kutsuttu tilanne. Toiseksi tuotanto on mahdollista kilpailuttaa yksityisen sektorin palvelutuottajilla. Tätä Aronen kutsuu markkinamuotoiseksi tilaaja-tuottaja -malliksi. Kolmanneksi Aronen nostaa esiin näiden kahden em. järjestämis- muodon välimuodon eli julkisen ja yksityisen yhteistyön. Tällöin kilpailutuksessa ovat mukana niin julkiset kuin yksityiset toimijat. (Aronen 2011, 41.)

Se millä tapaa kunnissa tilaaja-tuottaja -toimintatapaa sovelletaan, on perustavanlaatuinen merkitys sille, minkälaista tilaajaosaamista edellytetään kunnan luottamus- henkilöiltä ja virkamiehiltä. Sisäisessä tilaaja-tuottaja -mallissa, missä palvelut pääsääntöisesti hankintaan kunnan omilta yksiköiltä, ei edellytä sopimusosaamista siinä määrin, mitä ulkoiset mallit edellyttävät. In House -periaatteella järjestetyt palvelut ”hankitaan” kilpailuttamatta, joten juridista osaamista edellytetään kevennetysti, sillä hankintaa ei tarvitse prosessoida sen laajassa merkityksessä, eli hankintalakia noudattaen. Lisäksi sisäisessä mallissa erilaisten toimijoiden lukumäärä voi olla huomattavasti pienempi kuin ulkoisessa mallissa, joten yhteistyötä edellyttäviä rajapintoja syntyy huomattavasti vähemmän, mikä puolestaan vähentää yhteistyöosaamisen merkitystä. Tosin sisäisessä mallissa kumppanuuteen liittyvä osaaminen ja ylipäänsä ymmärrys pyrkiä kumppanuuden kaltaiseen yhteistyösuhteeseen korostuvat. Ulkoisessa mallissa ja kilpailullisessa asetelmassa toimijoiden väliseen kumppanuuteen on haastava pyrkiä, ellei jopa mahdollonta. Tällöin tilaajan osaamista koetellaan muun muassa sillä, kuinka palveluiden laatu pystytään varmistamaan esimerkiksi sopimusosaamisella.

### 3.2.3 Tilaajan ja tuottajan eriyttäminen sekä niiden roolit

Tilaaja-tuottaja -toimintatavan keskeisin yksittäinen piirre on tilaajan ja tuottajan eriyttäminen toisistaan. Tilaajan ja tuottajan eriyttämisen taustalla on oletus tehokkaammasta



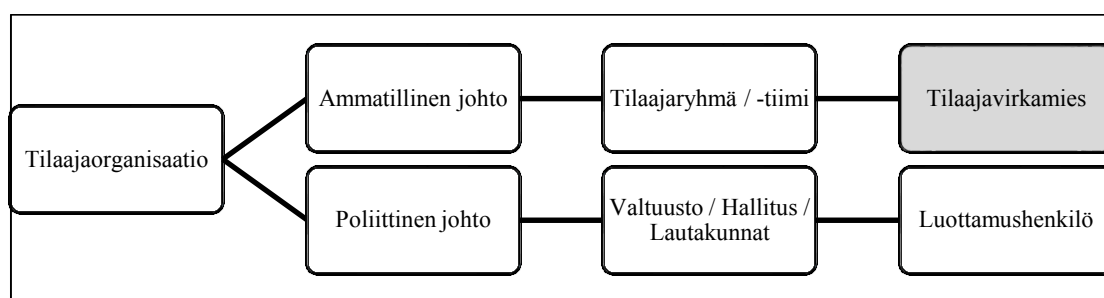
toimintatavasta. Junnila ja Fredriksson (2012) nostavat esille muutamia tavoitteita, mihin tilaaja-tuottaja -toimintatavalla ja erityisesti tilaajan ja tuottajan eriyttämisellä pyritään. Ensinnäkin, on olemassa ajatus siitä, että tuottajaorganisaatiolla ei ole riittävän selkeätä kuvaa väestön palvelutarpeesta. Näin ollen tarvitaan tilaaja, joka tarkastelee palvelutarvetta systemaattisesti ja laajemmasta näkökulmasta. Toiseksi, erillisen tilaajan ajattelun kytkevän palveluja koskevat poliittiset tavoitteet ja prioriteetit selkeästi voimavarojen kohdentamiseen. Lisäksi, erillisen tilaajaorganisaation on katsottu olevan kyvykkäämpi ottamaan huomioon palveluiden käyttäjien odotukset. Kaiken lisäksi, tilaajasopimukseen on mahdollista sisällyttää taloudellisia kannustimia, joilla on mahdollista tehostaa palvelutuottajien suoriutumista. Tuottajien hallinnollista eriyttämistä on puolestaan perusteltu sillä, että tuottajaorganisaatio on osaltaan vapaampi poliittisista valinnoista, ja näin ollen on kyvykkäämpi keskittymään palveluiden tuottamiseen. Täten tuotantoyksiköiltä voidaan edellyttää parempaa tuotannollista tehokkuutta, uudistumiskykyä ja joustavuutta. Nämä piirteet edistävät tuottajien kykyä vastata erilaistuviin palvelutarpeisiin. (Junnila & Fredriksson 2012, 15 ja 19 [kide 18], Clarke & Newman 1997 mukaan.)

Edellä on mainittu tilaajan ja tuottajan eriyttämisen taustalla olevan selkeämpi palvelutarpeen arvioiminen sekä palveluiden käyttäjien odotusten parempi huomioonottaminen. Nämä piirteet viittaavat hyvin vahvasti asiakaslähtöisempään toimintaan. Paunin (2011) mukaan asiakaslähtöinen toiminta onkin toimintatavan yksi keskeisimmistä lähtökohdista. (Pauni 2011, 17.)

Meklin ym. (2009) puolestaan perustelee tilaajan ja tuottajan eriyttämistä markkina-suuntautuneiden toimintatapojen tuomilla ominaispiirteillä, kuten toimijoiden selvillä rooleilla ja roolien mukaisella hyötyjen tavoittelulla. Rationaalinen ostaja pyrkii hankkimaan tuotteen mahdollisimman edulliseen hintaan ja puolestaan myyjä pyrkii myymään tuotteen mahdollisimman hyvään hintaan. Kuntakonteksti tuo kuitenkin tähän ajatteluun erityispiirteitä, sillä kunta hankkii useimmissa tapauksissa palveluita kolmannelle osapuolelle eli kuntalaiselle. Tässä tapauksessa onkin oleellisen tärkeää varmistaa kuntalaisten tarpeiden välittyminen kunnan päätöksentekoon. (Meklin ym. 2009, 256.)

Tilaajan roolia määriteltäessä on ensiksi syytä avata tilaajan käsitettä tilaaja-tuottaja -toimintatavan viitekehyksessä. Kirjallisuudessa törmätään usein käsitteeseen ”tilaajaorganisaatio”, kun hahmotellaan tilaajan roolia ja tehtäviä. Tilaajaorganisaatiolla tarkoitetaan usein niin ammatillisesta johdosta kuin poliittisesta johdosta muodostuvaa kokonaisuutta (ks. kuvio 3.) Tässä tutkimuksessa, missä tarkastelun kohteena on yksittäisen tilaajavirkamiehen tilaajaosaaminen, on tarpeen tehdä tätä jaottelua, jotta lopulta pystymme tarkastelemaan yksittäisen tilaajavirkamiehen roolia ensinnäkin tilaajaorganisaatiossa ja toisekseen osana tilaaja-tuottaja -toimintatavasta muodostuvaa kokonaisuutta.

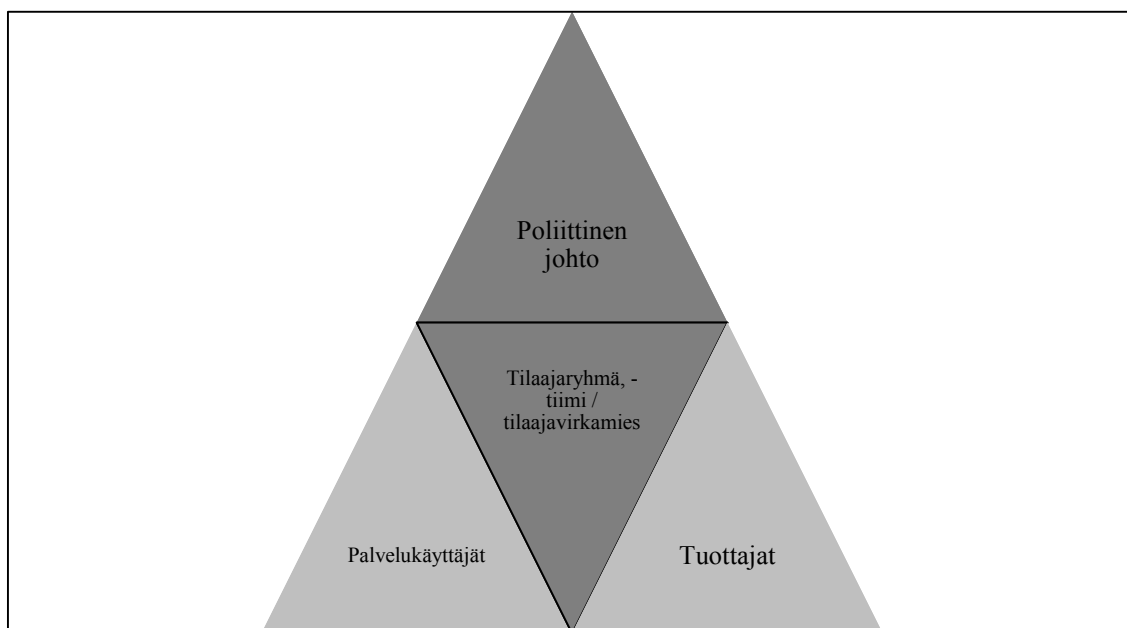
Kuten jo edellä mainittiin, tilaajaorganisaatio jakaantuu ammatilliseen ja poliittiseen johtoon (ks. kuvio 3). Valkaman ym. (2008) mukaan tilaaja-tuottaja -toimintatavassa tilaamista johtavat useimmiten poliitikoista koostuvat tilaajalautakunnat. Päätöksenteko palvelutavoitteista ja -valinnoista tapahtuu kunnan demokraattisissa elimissä kuten valtuustossa, hallituksessa ja lautakunnissa. Ammatillisen johdon rooliksi muodostuu useimmiten poliittiselle johdolle päätyvien asioiden virkamiesvalmistelu. (Valkama ym. 2008, 48 - 49; ks. myös Kuopila 2007.) Tilaajan ammatillisen johdon organisoimiseksi, erityisesti isommissa kunnissa ja kaupungissa, perustetaan erillinen tilaajaryhmä tai -tiimi, mikä puolestaan muodostuu tilaajavirkamiehistä.



Kuvio 3. Kunnan sisäisen tilaajaorganisaation muoto.

Tilaajaryhmän tai -tiimin ensisijaisena tehtävänä on määritellä kunnan palvelutarve, jonka jälkeen palvelutilaus esitellään poliittisille elimille päätöksentekoa varten. Palvelutarpeen määrittely on osa laajempaa kokonaisuutta, missä tilaajan tulisi ainakin ideaalitapauksessa kyetä sovittamaan yhteen väestön tarpeet, palveluille asetetut tavoitteet ja

niiden kustannusvaikuttavuus käytössä olevien voimavarojen sekä yleisten sosiaali- ja terveystaloudellisten linjausten kanssa. Palvelutarpeen määrittely sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla tarkoittaa tilaajan ymmärrystä kansalaisten terveystarpeista sekä tyypillisestä palvelukysynnästä. Tämä ohjaa tilaajaa käytettävissä olevien resurssien oikein kohdentamisessa ja kansalaisille soveltuvien ennaltaehkäisevien, parantavien ja kuntouttavien palveluiden tilaamisessa. Yhteiskunnassa vallalla olevat sosiaaliset arvot tulisi tilaajan myös huomioida. Muita tilaajaryhmän tai -tiimin tehtäviä ovat muun muassa palveluiden tilaaminen omilta organisaatioilta, ulkoisten tuottajien kilpailuttaminen ja sopiminen, sopimuseuranta ja tuottajien välisen yhteistyön organisointi. Sopimuseurannassa ja laajemmin tilauksen seurannassa ja arvioinnissa huomio tulee kiinnittää tilaaja ja tuottajan välisen suhteen lisäksi myös tuottajan ja palvelun käyttäjän väliseen suhteeseen. Tilajaryhmää tai -tiimiä perustettaessa erityisen keskeistä on määritellä selvästi sekä tilaajan että uudessa tilanteessa toimivan tuotannon tehtävät ja vastuut sekä valtuudet. Riittävä resursointi tulisi kaiken lisäksi varmistaa, sillä tilajaryhmän tai -tiimin asema voi muodostua hyvinkin keskeiseksi kunnan poliittisen päätöksenteon ja palvelutuotannon välissä. Lisäksi hankintaosaaminen eri yksiköiltä tulisi kanavoida tilajaryhmään tai -tiimiin niin, että vältetään uuden ja vanhan organisaation päällekkäisyydet. (Junnila & Fredriksson [kide 19] 2012, 21; ks. myös Junnila 2009, 32, Pauni 2011, 15 ja Lillrank & Haukka-Pää-Haara 2006, 15.) Junnila käyttää tutkimuksessaan tilajaryhmän tai -tiimin sijasta käsitettä ”hankintayksikkö”. Tilajavirkamiehen rooli on toimia osana tilajaryhmää tai -tiimiä tuoden oman yksilönsaamisensa osaksi yhteisönsaamista. Tilajain tehtäviä ja niihin liittyviä osaamisalueita käsitellään tarkemmin luvussa xx.



Kuvio 4. Tilaajaryhmän asema osana sisäisiä ja ulkoisia toimijoita.

Edellä kuvattiin tilaajaryhmän tai -tiimin asema ja rooli osana kunnan sisäistä tilaajaorganisaatiota. Samalla käytiin tiivistetysti lävitse tilaajan keskeisimpiä tehtäviä. Samassa yhteydessä todettiin, että tilaajan rooli tilaaja-tuottaja -toimintatavan viitekehyksessä muodostuu koko toiminnan kannalta keskeiseksi. Tästä syystä tilaajan asemaa ja roolia on tarpeen tarkastella laajemmasta perspektiivistä. Tilaajan asemaa ja roolia osana sisäisiä ja ulkoisia toimijoita havainnollistetaan kuviolla 4. Kuten kuviosta voidaan huomata, tilaaja toimii poliittisen johdon, kuntalaisten ja tuottajien ristipisteessä. Tehtävänä on sovittaa poliittisen johdon asettamat määrärahat kuntalaisten palvelutarpeisiin. Tavoitteisiin pääsemiseksi tilaaja käyttää instrumenttina sopimusohjausta tilaajan ja tuottajan välillä.

Tuottajia tilaaja-tuottaja -toimintatavassa ovat puolestaan ne palvelutuotantoorganisaatiot, jotka tuottavat tilaajan tekemän tilauksen perusteella tarvittavat palvelut. Kuopilan (2007) mukaan hyvä tuottaja tuntee julkisissa hankinnoissa noudatettavat menettelytavat, sitoutuu tarjouspyyntöihin ja tekemänsä tarjouksen ehtoihin, hyödyntää verkostoitumisen mahdollisuudet ja kehittää omaa liiketoimintaosaamistaan sekä palvelua ja sen laatua koko sopimuskauden ajan yhdessä tilaajan kanssa. Tuottajan on tärkeää selvittää palvelua käyttävien asiakkaiden toiveita ja pyrkiä ennakoimaan niissä tapahtu-

via muutoksia. Vielä tärkeämpää on tuntea tilaajan palveluille asettamat toiveet. Tilaaja määrittelee viime kädessä sen, mitä ja miten palveluita asiakkaille tarjotaan. (Kuopila 2007, 36). Tuottajia voivat olla valtion, kuntien, kuntayhtymien, järjestöjen, säätiöiden tai yksityisten yritysten tai ammatinharjoittajien omistamia. (Lillrank & Haukkapää-Haara 2006, 15.)

Lillrank ja Haukkapää-Haara (2006) on listannut tuottajaorganisaatioiden keskeisiä funktioita:

- Itsenäinen päätöksenteko-oikeus oman organisaation toimintaan ja hallintaan liittyvissä asioissa
- Oikeus päättää omalla toiminnallaan ansaitun hyvätuloksen käytöstä
- Tuotannollinen tehokkuus
- Markkinaorientoituneisuus
- Kyky toteuttaa myös toimintaa mahdollisesti rajoittavia sosiaalisia tehtäviä (Lillrank & Haukkapää-Haara 2006, 15.)

Tuottajan rooli koko palveluketjun kannalta on luonnollisesti oleellinen. Vaikkakin tuottajalle sallitaan sen omassa toiminnassaan hyvinkin autonominen asema, tulisi sen ymmärtää toiminnassaan jatkuvan kehittämisen sekä tuottajan ja tilaajan välisen koko sopimuskauden mittaisen yhteistyön merkitys. Tilaajan merkitys tässä yhteydessä yhtäläillä korostuu, sillä ensi kädessä tilaaja määrittelee sopimuksen sisällön, eli sen missä määrin sopimus kannustaa tuottajaa toimimaan entistä tehokkaammin, sekä sen missä määrin tuottajalle annetaan vapaus toimia ja lopulta innovoida prosessejaan. Tuottajalla on myös osittainen rooli vaikutusten ja saavutettujen hyötyjen mittaamisessa esimerkiksi asiakaspalautteen muodossa. Tämän kaltaisen datan kerääminen täydentää tilaajan vaikuttavuuteen mittaukseen liittyvää mittaristopalettia.

### 3.2.4 Tilaaja-tuottaja -toimintatavan keskeiset hyödyt ja kritiikki

Tutkimusta tilaaja-tuottaja -toimintatavan vaikutuksista kunnan taloudelliseen tilaan on tehty kovin vähän erityisesti suomalaisissa kunnissa. Pisimmillään yhtäjaksoisesti tilaaja-tuottaja -toimintatapa on ollut kunnissa käytössä noin kymmenen vuotta ja vasta nyt

on saatu ensimmäisiä suuntaa-antavia tutkimustuloksia siitä, millä tapaa toimintatapa on vaikuttanut kunnan taloudelliseen tilaan verrattuna toimintatapaa edeltävään aikaan. Rannisto (2015) on tutkimuksessaan arvioinut Tampereen kaupungin toimintamallia. Tutkimuksessa hän korostaa, että toimintamallin vaikutuksen eristäminen muista kustannuskehitykseen vaikuttavista tekijöistä on haastavaa, ellei jopa mahdotonta. Tampereen kaupunki on onnistunut toimintatavan aikana hillitsemään kustannusten kasvua toimintatapaa edeltävään aikaan verrattuna. (Rannisto 2015, 14 - 15.) Kustannuskehitykseen on kuitenkin, kuten edelläkin on todettu, voinut vaikuttaa monta muutakin kehitykseen liittyvää muuttujaa. Osaltaan tästä syystä toimintatavan hyötyjä on perusteltu hyvin pitkälti teoreettiselta tasolta.

Konttisen (2005) mukaan tilaaja-tuottaja-toimintatavan avulla palvelujärjestelmän suorituskykyä on mahdollista parantaa ennen kaikkea seuraavilla tavoilla (Konttinen 2005, 10.):

- Palveluiden tilaajan ja tuottajan eriyttäminen tekee palveluhankinnoista ja niiden kustannuksista läpinäkyviä
- Helpottaa vertailua omien palvelutuotantoyksiköiden sekä julkisten ja yksityisten palveluntuottajien välillä
- Palveluntuottajien suoriutumista voidaan parantaa antamalla tilaajien käyttöön sopivia työvälineitä, esimerkiksi taloudellisia kannustimia ja seurannassa käytettyjä työkaluja
- Tilaamisen ja tuottamisen erottaminen toisistaan vähentää julkisten organisaatioiden hallinnollista jäykkyyttä, jota muodostavat hierarkkiset käskysuhteet
- Toimeenpanevaa johtamista voidaan hajauttaa käytännön toiminnan tasolle

Aikaisemmat tutkimukset ovat osoittaneet, että tilaaja-tuottaja -toimintatapa mahdollistaa toiminnan organisoimisen niin, että sen myötä toimintaa voidaan tehostaa ja toiminnan tuloksellisuutta lisätä. Tämä perustuu ennen kaikkea siihen, että tilaaja-tuottaja -toimintatavassa huomio kiinnittyy ensi kädessä tuotoksiin ja tuloksiin kuin itse toimintaan allokoitaviin resursseihin. Tämä puolestaan avaa toiminnan kustannusrakennetta ja mahdollistaa täten tuottavuuden mittaamisen ja tuloksellisuus-kannustimien asettami-

sen. Toimintatapa täten haastaa kunnan luottamushenkilöt ja virkamiehet toimimaan uudella tapaa monimuotoisemmassa ympäristössä. Tämä edellyttää heiltä aivan uudenlaista osaamista. Karvonen (2012) rohkaiseekin uskomaan, että tilaaja-tuottaja -toimintatapaan siirtyminen edistää kunnissa tilaajaosaamista. (Karvonen 2012, 3.)

Yllä olevassa viittauksessa Konttisen (2005) tutkimukseen, on kuitenkin syytä keskittää huomio termiin ”on mahdollista parantaa”. Tilaaja-tuottaja -toimintatapaan liittyvien lainalaisuuksien implementoiminen osaksi kuntaorganisaatiota vain rakenteita muuttamalla ei ole vastaus jollakin tapaa tehokkaampaan palveluiden järjestämismuotoon. Toimintatapa on vain alusta, mikä mahdollistaa edellä mainittujen hyötyjen tavoittelun. Tilaajan rooliksi muodostuukin tässä tilaaja-tuottaja -regiimissä soveltaa omaa osaamistaan niin, että edellä mainitut hyödyt konkretisoituvat tehokkaaksi ja tulokselliseksi palvelutuotannon järjestämiseksi. Edellä Junnila (2012) korostaakin uudenlaisen osaamisen omaksumista osaksi tilaajan toimenkuvaa. Esimerkiksi tilaaja-tuottaja -toimintatapa ei itsessään avaa oman tuotannon kustannusrakennetta, vaan se edellyttää tilaajalta kustannuslaskentaan liittyvää osaamista. Taloudellisten kannustimien liittäminen osaksi sopimuksia on mahdollista, mutta tilaajalta se edellyttää laaja-alaisempaa ja syvempää osaamista, mitä äkkiseltään voitaisiin olettaa. Kannustimet tulee olla mitattavissa ja lisäksi tilaajan tulee varmistua siitä, että se ei johda tuottajan puolella osa-optimointiin.

Valkama (2008) nostaa esille muitakin toimintatavalle ominaisia kritiikin kohteita. Esimerkiksi se ei ratkaise kunnallishallinnon moniportaisuudesta johtuvia viestintä- ja tiedotusongelmia. Malli ei siis muuta kansanvaltaisen päätöksenteon edellytyksiä eikä kunnallishallinnon dualistista periaatetta. Toisekseen tilaaja-tuottaja -toimintatavan käyttöönoton riskinä voi olla se, että keskitytään liikaa tilaaja-tuottaja -toimintatavan edellyttämään organisoitumiseen, jolloin toiminnan tuotokset ja vaikutukset jäävät liian vähälle huomiolle. Muodosta voi tulla näin ollen sisältöä tärkeämpi. Lisäksi avoimessa tai ulkoisessa tilaaja-tuottaja -toimintatavassa hankintalaki rajoittaa päätöksenteon nopeutta ja luonnollisesti myös innovoinnin ja taktikoinnin mahdollisuuksia. Tilaaja-tuottaja -toimintatapa onkin vaihtoehto hierarkkiselle organisaatiolle, mutta sen kaikkia vaikutuksia ei vielä tunneta. Toisaalta on myös syytä korostaa sitä seikkaa, että kyseisenkaltainen organisaatiomuutos tulisikin nähdä mahdollistavana tekijänä. Tämän aja-

tuksen sisäistäminen henkilöstön tasolla voi olla kuitenkin haasteellista, sillä toimintatapaa kohtaan on voitu todeta olevan muutosvastarintaa, mikä puolestaan vaikuttaa siihen, kuinka kehittämishaluisia johtavat kunnan luottamushenkilöt ja virkamiehet viime kädessä ovat. Tilaaja-tuottaja -toimintatapa ei siis itsessään paranna tuottavuutta, vaan se luo vain puitteet tuottavammalle tavalle toimia. (Valkama 2008, 50 - 51; Baileyn 1999 mukaan; ks. myös Yliherva 2006, 16; VM 2011, 20; Junnila 2012, 3.)

Siitonen ja Valkama (2003) ovat listanneet muutamia edellä mainittua konkreettisempia väitteitä, joilla tilaaja-tuottaja -toimintatavan vastustajat perustelevat näkemyksiään. Ensinnäkin markkinoiden avautuminen kunnan ulkopuolisille tuottajille tuo voittoa tavoittelevat yrittäjät kilpailemaan ei-voittoa tavoittelevien yritysten sekaan, mikä puolestaan voi aiheuttaa kohonneita kustannuksia. Toiseksi toiminnan tehostaminen ja uudelleen organisoiminen saattaa johtaa työntekijöiden irtisanomiseen, mikä voi puolestaan merkitä yhteiskunnan muiden menojen kasvua. Kolmanneksi tilaaja-tuottaja -toimintatavan kritisoijat nostavat esille palvelutarjonnan suppeuden. Erityisesti harvaan asutussa suomessa aitojen palvelumarkkinoiden ja sitä kautta kilpailun syntyminen voi olla mahdotonta. Näiden lisäksi itse tilaamisprosessi aiheuttaa transaktiokustannuksia. (Siitonen & Valkama 2003, 68.)

### 3.3 Tilaajaosaaminen

Seuraavissa kappaleissa määritellään tilaajaosaamista tilaajaorganisaation sisällä niin yksilön kuin yhteisön tasolla. Tutkimuksen keskiössä on tilaajavirkamiehen yksilönosaaminen. Yksilönosaamiseen kuitenkin sisältyy taito hyödyntää yhteisön osaamista, joten tarkastelu kapea-alaisesti vain yksilönosaamisen aspektista on täten riittämätöntä. Tilaajaosaamisen kokonaisuus muodostuu tilaajaorganisaation sisällä työskentelevien virkamiesten ja luottamushenkilöiden omista yksilöllisistä kompetensseista. Yhtäkään kilpailutus- tai hankintaprosessia ei voida tai ei ole tarkoituksenmukaista delegoida kaikessa kokonaisuudessaan yhden henkilön vastuulle, vaan riittävän tilaajaosaamisen saavuttamiseksi prosessi tulee suorittaa yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa sellaisten henkilöiden kanssa, jotka omaavat sellaista osaamista, mitä hankinnan menestyksekkäs läpivieminen edellyttää. Kuopilan (2007) mukaan sopimusten solmimisessa voi kunnissa seurata ongelmia siitä, että substanssi- ja tilaajaosaaminen eivät välttämättä kohdistu



samaan henkilöön. Seurauksena voi olla tulkinnanvaraisia sopimuksia tai jatkuva tarve täydentää jo solmittua sopimusta. (Kuopila 2007, 29.) Yleisellä tasolla tilaajaosaamisen kokonaisuus muodostuu useiden eri ihmisten omasta henkilökohtaisesta panoksesta ja osaamisesta. Eräänlaista osaamista on myös se, että erityisesti hankinnan suunnittelu- vaiheessa yhteisen pöydän ympärille koordinoidaan ne henkilöt, jotka omaavat hankinnan tai tilauksen kannalta tarpeenmukaiset tiedot, taidot sekä kompetenssin. Ojala (2008) kutsuu tätä yhteisön tai organisaation osaamiseksi. (Ojala 2008, 50 - 53.) Lukkarinen (2007) esittääkin, että erilaisten laadullisten tekijöiden, kuten osaamisen ja luovuuden entistä tehokkaampi hyödyntäminen on keino kehittää prosesseja ja edistää tuottavuutta. (Lukkarinen 2007, 78.)

### 3.3.1 Lähtökohdat tilaajaosaamisen soveltamiselle

Aivan aluksi on syytä hieman taustoittaa sitä, mikä on kunnan toiminnan ja olemassaolon peruslähtökohta, sillä se viime kädessä määrittelee tilaajatoiminnan päämäärän, johon kokonaisvaltaisella tilaajaosaamisen soveltamisella pyritään. Sinervo (2009, 2011) muistuttaa, että kunnat toimivat itsehallintonsa turvin toimeksiantotaloutena. Käytännön tasolla tämä tarkoittaa tiivistetysti sitä, että kunta kerää asukkailtaan verotuloja, joiden avulla demokraattisesti valitut, kunnan luottamuselimissä toimivat edustajat järjestävät kollektiivisesti palveluita asukkailleen. Kuntalaiset saavat siis kunnalta hyötyjä kunnan järjestämien palveluiden muodossa, mutta yhtälailla he tekevät myös uhrauksia verojen muodossa. Sinervo korostaa, että hyötyjen tulisi vastata heidän tekemiään uhrauksia. Toisin sanoen kuntalaisella on oikeus siihen, että kunta käyttää saamansa tulot mahdollisimman tehokkaasti ja vaikuttavasti. (Sinervo 2009, 153; 2011, 132 ja 136.) Hankintojen kilpailuttamisen ja siihen liittyvien lakien taustalla on juurikin pyrkimys julkisten varojen mahdollisimman tehokkaaseen ja tuottavaan käyttämiseen, eli pyritään ostamaan hinta-laatusuhteeltaan edullisia tuotteita, palveluita tai urakoita. (Pekkala ym. 2010, 21 - 22.) Tämä edellä mainittu kunnan toiminnan ja olemassaolon peruslähtökohta tuleekin olla tilaajalla sisäistettynä, ja Pauni ym. (2010) korostaakin, että tilaajan yhteiskuntapoliittinen näkemys ja vastuu ovat osa tilaajaosaamista. (Pauni ym. 2010, 42.) Niin ikään hankinnoista päättävien johtavien virkamiesten ja suunnittelijoiden tulee muokata ajatusmaailmaansa ymmärtääkseen sen, että palveluiden tuottamisessa itsetarkoituksena ei suinkaan tule olla se, kuka palvelut tuottaa, vaan se, että pal-

velut järjestetään kuntalaisille mahdollisimman hyvin. Kuntien rooli on muuttumassa palveluiden tuottajasta niiden turvaajaksi. (Linna & Pihkala 2008, 13.)

Toinen tilaajan toimintaan vaikuttava keskeinen peruslähtökohta on talouden perusongelma eli niukkuus. Teoriassa tämä tarkoittaa sitä, että tarpeita on aina enemmän kuin niiden tyydyttämiseen tarkoitettuja keinoja. Näin ollen voimavarat tulee kohdentaa niin, että niillä aikaansaadaan maksimaalinen tarpeentyydytys ja hyvinvointi. Toisin sanoen voimavarat tulee kohdentaa sellaisille toimialoille, joissa ne tuottavat mahdollisimman suuren hyödyn. (Karppi ym. 2009, 246; Meklin ym. 2009 246.) Paunin ym. (2010) mukaan tilaajaosaaminen pitää sisällään kyvyn ja vahvuuden valikoida, mitä juuri näillä niukoilla resursseilla tilataan ja mistä palvelu hankitaan. (Pauni ym. 2010, 42.) Resurssien kohdentaminen sellaisille toimialoille, joissa ne tuottavat suurimman hyödyn ei ole kuitenkaan niin yksinkertaista kuin miltä se voi kuulostaa. Resurssien kohdentaminen ei voi olla niin mielivaltaista, että ajatellaan puhtaasti vain hyvinvoinnin maksimointia. Tällainen ajattelumalli voi johtaa siihen lopputulokseen, että palveluiden yhdenvertaisuus tulee lopulta kärsimään, mikä puolestaan johtuu siitä, että palveluista, mihin palvelunkäyttäjällä on subjektiivinen oikeus, karsitaan sillä perusteella, että sinne kohdistetut resurssit synnyttävät kokonaisuuden kannalta suuremman hyödyn jossain muussa palvelussa. Asiakasnäkökulman ja talouden yhteensovittaminen vaatiikin tilaajalta erityistä osaamista.

### 3.3.2 Tilaajaosaaminen ja toimintaympäristö

Tilaajaosaamisen määrittelyä tehdessä, on tarpeellista avata, sitä minkälaisessa ympäristössä tilaajan virkamiesvalmistelua tehdään tilaaja-tuottaja -toimintatavan kontekstissa, sillä tässä monimuotoisessa ympäristössä toimiminen jo itsessään edellyttää aivan uudenlaista osaamista tilaajaorganisaatiolta (tässä tutkimuksessa tilaajaryhmä/-tiimi). Hierrakissessa johtamistavassa asianomaiset lautakunnat ja lopulta kunnanhallitus ja -valtuusto ohjaavat palvelutuotannossa kunnan omia tuotantoyksiköitä. Tässä johtamistavassa palvelut tuotetaan hyvin pitkälti omissa tuotantoyksiköissään ja tarvetta erilliselle virkamiehistä koostuvalle tilaajaryhmälle tai -tiimille ei välttämättä ole. Junnila ja Fredriksson (2012) korostavatkin, että keskeistä siirtymisessä tilaaja-tuottaja -toimintatapaan on tehdä päätös siitä, miten aiemmin eri yksiköihin sijoittunut osaami-

nen saadaan kanavoitua uuden tilaajaorganisaation käyttöön. Lisäksi on tärkeää määritellä selvästi tilaajaryhmän tai -tiimin vastuut ja valtuudet (Junnila & Fredriksson 2012, 21 [kide 19].) Junnilla on käyttänyt omassa selvitystyössään termiä ”hankintayksikkö”, mutta samat periaatteet kuuluvat myös virkamiehistä koostuville ja ydinprosesseihin liittyvistä tilaamistehtävistä vastaaville tilaajaryhmille ja -tiimeille. Näiden haasteena on toimia niin poliittisten elinten, tuottajien kuin asiakkaiden synnyttämässä ristipisteessä.

Valkama ym. (2008) korostaakin, että tämä moniportainen hallintojärjestelmä aiheuttaa jo itsessään haasteita tilaajaorganisaation toiminnalle. Tilaaja-tuottaja -toimintatavassa tilaamista johtavat useimmiten poliitikoista koostuvat tilaajalautakunnat. Päätöksentekopalvelutavoitteista ja -valinnoista tapahtuu kunnan demokraattisissa elimissä kuten valtuustossa, hallituksessa ja lautakunnissa. Demokraattisten elimien käsittelyyn asiat päätyvät useimmiten virkamiesvalmistelun pohjalta. Dualismiin perustuvan hallintojärjestelmän johdosta tiedonsiirto on monimutkaista ja viestintäkanavat ovat pitkät. Tilaajaorganisaation haasteet konkretisoituvat silloin kun sen pitää kyetä hoitamaan vuorovaikutus sekä sisäisten että ulkoisten tuottajien että kunnan poliittisten elimien kanssa. (Valkama ym. 2008, 48 - 49; ks. myös Kuopila 2007.) Lisäksi tilaajaorganisaatio on vuorovaikutuksessa sellaisten toimijoiden kuten muiden kuntien, valtion, palvelunkäyttäjien sekä kolmannen sektorin kanssa. Paunin ym. (2010) mukaan laajan toimijajoukon hallinta edellyttää tilaajalta verkosto-osaamista ja sen kehittämistä. Tilaajan tulee ohjata ja seurata samanaikaisesti erilaisia tuotanto-organisaatioita sekä useiden sopimusten muodostamaa sopimussalkkua eri palveluissa. Tämä puolestaan vaatii tilaajalta erityisesti neuvottelutaitoja sekä laajojen kokonaisuuksien hallintaa. (Pauni ym. 2010, 42 ja 70.) Tähän asiakasnäkökulma.

Junnilan ja Fredrikssonin (2012) mukaan käytännön esimerkit ovatkin osoittaneet, että tilaajaryhmälle tai -tiimille muodostuu keskeinen asema kunnan poliittisten elimien, oman palvelutuotannon ja ulkoisten palveluntuottajien välille. Tästä syystä on erityisen keskeistä, että kuntaorganisaatiossa ensinnäkin ymmärretään tilaajaryhmän tai -tiimin merkitys koko tilaaja-tuottaja -toimintatavan onnistumisen kannalta, ja toisekseen varmistetaan sille riittävät ja asianmukaiset resurssit. (Junnila & Fredriksson 2012, 21 [kide 20].) Tässä toimintaympäristömäärittelyssä on tarpeen huomioda se, että tilaaja-tuottaja

-toimintatavan ja myöhemmin toimijoiden välisten vastuiden ja valtuuksien jakamiselle ei ole yhtä universaalia mallia olemassa. Kuntien erityispiirteet ja se, missä laajuudessa tilaaja-tuottaja -toimintatapaa kunnassa sovelletaan, määrittävät viime kädessä sen, missä määrin vastuita jaetaan millekin toimijalle. On syytä huomioda, että tilaaja-tuottaja -toimintatapaa on mahdollista toteuttaa ilman organisatorisia muutoksia.

Tämä tiivistetty esitys hankintayksikön tai tilaajaryhmän toimintaympäristöstä auttaa hieman hahmottamaan sitä, minkälaisessa ympäristössä tilaajan osaaminen konkretisoi-  
tuu. Sanomattakin on selvää, että tämän kaltaisessa toimintaympäristössä tilaajaryh-  
mään tai hankintayksikköön sidotun vuorovaikutus- ja ihmissuhdetaitojen merkitys ko-  
roostuu. Seuraavissa kappaleissa on tarkoitus käydä tiivistetysti läpi tilaajan osaamisalu-  
eita yleisellä tasolla. Osion lopussa käydään lävitse hankintaprosessiin liittyvien tehtä-  
vien kautta tilaajaosaamista prosessin kronologisessa järjestyksessä. Hankintaprosessin  
kautta tilaajaosaamisen osa-alueita on tarkoituksenmukaista käydä lävitse, sillä se kattaa  
kokonaisvaltaisesti tilaajan keskeisimmät tehtävät hankinnan valmisteluvaiheesta han-  
kinnan seuranta- ja valvontavaiheeseen. Samalla tämän tehtäväketjun kuvaaminen avaa  
sitä kuinka toiminnalle määrätty panokset eli resurssit johtavat prosessiketjun lävitse  
tuotoksiksi ja lopulta tavoitteiden mukaisiksi hyvinvointivaikutuksiksi.

### 3.3.3 Tilaaajaosaamiseen liittyvät osaamisalueet

Ennen kuin määritellään tarkemmin tilaajaosaamisen käsitettä, on luonnollisesti tärkeää  
ymmärtää hieman minkälaisessa teoreettisessa kehyksessä nämä kaksi alakäsitettä si-  
jaitsevat. Osaamisen, oppimisen ja tiedon hallintaan liittyvä keskustelu nousi esille  
useilla eri tieteenaloilla miltei samanaikaisesti 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa. (Kirja-  
vainen & Laakso-Manninen 2001, 11.) Osaamiselle käytetään usein synonyyminä ter-  
miä kompetenssi. (Ojala 2008, 50.) Käsitteellä kompetenssi (*competence*, lat. *competen-  
tia*) tarkoitetaan yhteensopivuutta tehtävän ja tietämyksen välillä. Tietämys on vain po-  
tentiaalista siihen asti, kunnes se realisoituu esimerkiksi tietyn asiakasongelman ratkai-  
suun. Puolestaan käsitteellä kyvykkyys (*competency*) tarkoitetaan organisaation toimin-  
tamalleihin – rakenteisiin, prosesseihin ja kulttuuriin rakentuvaa dynaamista osaamista.  
Käsitteet ”*competence*” ja ”*competency*” sekoittuvatkin usein keskustelussa keskenään,  
joten edellä mainitun kaltainen käsite-erottelu on tarpeellinen. (Kirjavainen & Laakso-

Manninen 2001, 11 - 12.) Ståhle & Grönroos (1999) puolestaan tulkitsevat osaamisen olevan kykyä tai kyvykkyyttä, yksilöiden osaamista, tietoa tai taitoa, jonka työntekijät tuovat mukanaan organisaatioon ja jota he työssään hyödyntävät. (Ståhle & Grönroos 1999, 73.) Ojala (2008) lisäksi jakaa osaamisen yksilön osaamiseen ja yhteisön tai organisaation osaamiseen. Yksilön osaaminen koostuu tietojen ja taitojen lisäksi koke-  
muksesta, verkostoista, kontakteista, asenteesta sekä henkilökohtaisista ominaisuuksis-  
ta. Yhteisön tai organisaation osaaminen rakentuu puolestaan siitä, kun ihmiset jakavat,  
yhdistävät ja kehittävät osaamistaan yhdessä ja kun osaaminen muunnetaan yhteiseksi  
näkemykseksi ja yhteiseksi toiminnaksi. (Ojala 2008, 50 - 53.)

Tilaamisprosessin menestyksellinen läpivienti vaatii osaamista erilaisilla osaamisalueil-  
la. Rantasen, Kilpiön, Hahon & Vääntisen (2008) näkemys näistä eri osa-alueista on hy-  
vin samankaltainen kuin Ojalan (2008) näkemys yksilön osaamiseen liittyvistä osa-  
alueista. Rantasen ym. (2008) mukaan osaamista tarvitaan hankintaprosessissa erityises-  
ti viidellä eri osa-alueella: tietämys, taito, kokemus, kontaktit ja organisaatiokulttuuri.  
(Rantanen ym. 2008, 108.) Kuten edellä voidaan huomata, niin organisaatiokulttuurin  
osa-alue erottaa Rantasen ym. (2008) näkemyksen Ojalan (2008) vastaavasta. Lisäksi  
Rantanen ym. (2008) käyttää tiedon sijasta käsitettä tietämys. Tietämys on osaamista  
informaation sisäistyksessä ja käsittelyssä. Hankintaprosessissa korostuu sekä lainsääd-  
ännön että oikeuskäytännön tuntemus eli juridinen tietämys. (ibid.)

Taito puolestaan tarkoittaa Rantasen ym. (2008) näkemyksen mukaan tiedon ja tietä-  
myksen soveltamista käytäntöön. Hankintaprosessissa vaadittavia taitoja ovat laadun,  
strategian ja osaamisen johtaminen, kumppanuudenhallinta ja tiettyyn hankintaprosessin  
osan toteuttamiseen liittyvät taidot, kuten tarjouksen laatiminen ja tuotteistaminen. Tut-  
kijat nostavat myös ihmissuhdetaidot tärkeäksi osaksi hankintaprosessin läpiviemistä.  
(ibid.)

Kokemuksen nähdään korostuvan erityisesti tarjouspyynnön ja vertailuperusteiden laa-  
timisessa. Kontaktit voivat puolestaan olla henkilöitä, jotka ovat hankinnan kannalta  
keskeisessä asemassa, tai ne voivat myös olla kirjallisia tai sähköisiä tietolähteitä. Kon-

taktit voidaan niin ikään jaotella nykyisiin ja potentiaalsiin kontakteihin. Organisaatiokulttuuri sisältää arvot, asenteet ja organisaatiossa vakiintuneet toimintatavat. (ibid.)

Edellä on hieman avattu sitä, minkälaisista osa-alueista osaamisen voidaan katsoa koostuvan. Rantasen ym. (2008) mukaan osaamista on mahdollista jaotella myös tärkeyden ja kriittisyyden mukaan. Osaamisen tärkeyttä kuvaavia käsitteitä ovat muun muassa ydinosaaminen, avainosaaminen ja kriittinen osaaminen. Rantanen ym. (2008) vielä luokittelee organisaatiolta vaadittavan osaamisen kriittisyyden mukaan neljään eri luokkaan: 1) vahvistava osaaminen, 2) ydinosaaminen, 3) kriittinen osaaminen, 4) huippuosaaminen. (Rantanen 2008, 2; Tomasko 1993 mukaan.)

Rantanen ym. (2008) päätyy kuitenkin yksinkertaistamaan luokittelua, luokittelemalla osaamisen kahteen eri luokkaan: *perusosaamiseen* ja *kriittiseen osaamiseen*. Lisäksi tutkimuksessa päädytään tarkentamaan taulukon muodossa (Kuvio 5.) näitä käsitteitä kunnan ja palveluntuottajan näkökulmasta. (Rantanen ym. 2008, 2.)

	<b>Perusosaaminen</b>	<b>Kriittinen osaaminen</b>
<b>Kunta</b>	Välttämätön osaaminen, jotta kunta voi järjestää palveluja ostamalla	Osaaminen, jolla palvelut muodostuvat taloudellisesti kannattaviksi ja korkealaatuisiksi
<b>Palveluntuottaja</b>	Välttämätön osaaminen, jotta palveluntuottaja valitaan/ voi tulla valituksi tuottamaan palveluja kunnalle	Osaaminen, joka tuottaa kilpailuetua ja jonka avulla tuotetusta palvelusta saadaan tuottoisa

Kuvio 5. Perusosaamisen ja kriittisen osaamisen määrittely (Rantanen ym. 2008, 2.)

Kuten kuviosta voidaan huomata, niin kunnilla perusosaaminen tarkoittaa käytännössä sitä, että kunnalla on mahdollisuus toteuttaa julkisia hankintoja. Perusosaamiseksi voidaan lukea esimerkiksi hankintalain tuntemus. Kunnan perusosaamisella ei kuitenkaan vielä taata sitä, että hankinnat olisivat toteutuessaan onnistuneita. Tähän kunnat tarvitsevat kriittistä osaamista, minkä myötä palvelut muodostuvat taloudellisesti kannattaviksi ja korkealaatuisiksi. Palveluntuottajan osalta perusosaaminen puolestaan tarkoittaa sitä, että palveluntuottajalla on mahdollisuus tulla valituksi kilpailutuksissa. Perusosa-

minen ei vielä takaa kilpailuetua muihin tuottajiin nähden, vaan se vaatii palveluntuottajalta myös kriittistä osaamista. Kriittinen osaaminen edesauttaa tuottajan tavoitteiden täyttymistä, ja sitä myöden myös valintaa palvelun tuottajaksi. Kriittisellä osaamisella on niin ikään vaikutusta myös siihen, kuinka kannattavaa palveluiden tuottaminen palveluntuottajalle tulee olemaan. Lisäksi Rantanen ym. (2008) vielä tähdentää, että prosessin eri vaiheet vaikuttavat siihen, minkälaista osaamista vaaditaan. Esimerkiksi joissain prosessin vaiheissa perusosaamisen merkitys korostuu, ja puolestaan toisissa tarvitaan kriittistä osaamista. Perusosaaminen on edellytys sille, että kriittistä osaamista on mahdollista kehittää. Tästä syystä kunnilla tulee olla perusosaamiseen liittyvät tiedot ja taidot hallinnassa. Pidemmällä on siten mahdollista kehittää kriittistä osaamista, jotta toiminnasta muodostuu tarkoituksenmukaista ja jatkuvaa. (Rantanen ym. 2008, 2 ja 5.)

Osa tutkijoista voi pitää edellä mainitun kaltaista osaamisen käsitteen hahmottelua liian yksinkertaisena. Heidän mielestään tämän kaltainen hahmottelu jättää huomioimatta ihmisen monimuotoisuuden. Esimerkiksi kyvykkyyttä ei voida määritellä ainoastaan olevan dynaamista osaamista tai tiettyjä taitoja, vaan on huomioitava myös asenteet, käsitykset ja tunteet. Osaaminen voidaan näin ollen määritellä henkilökohtaisten ja tilannetekijöiden vuorovaikutukseksi. (Hyrkäs 2009, 51; Antonacopoulo & Fitzgerald 1996 mukaan.)

Willberg (2006) puolestaan korostaa teknisen ja asiatiedon roolin merkitystä etenkin kilpailuttamisessa. Asiatiedoilla hän tarkoittaa lainsäädännöllisiä, taloudellisia ja toiminnallisia tietoja. Samalla Willberg (2006) toteaa, että viranhaltijoiden henkilökohtainen kilpailuttamiseen liittyvä tietotaito ja osaaminen ovat riittämättömiä. Hankinnoissa viranhaltijoilta vaaditaan lainsäädännön ja sopimustekniikan osaamista. (Willberg 2006, 103.) Lundström (2011) nostaakin tutkimustyössään lakien tuntemiseen liittyvät puutteet yhdeksi keskeiseksi hankintoja rajoittavaksi tekijäksi. (Lundström 2011, 158.) Lisäksi Willberg (2006) näkee vaarana sen, että kunta hakee kilpailutuksista tietoa toisten kuntien vastaavista kilpailutuksista niin sanotusti epävirallista kanavaa pitkin. Nämä kanavat tai verkostot perustuvat jäsenten väliseen suureen luottamukseen ja ammatillisuuteen. Luottamukseen perustuvalla yhteistyöllä on etunsa, mutta vaaraksi voi koitua esimerkiksi syrjiviä ehtoja sisältävien tarjouspyyntöjen monistuminen. Lisäksi tarjous-

pyyntöjen monistamista tehdään tuntematta itse tarjouspyynnön sisältöä. (Willberg 2006, 103 - 106.)

Aho (2012) korostaa niin ikään teknisen ja juridisen osaamisen korostunutta merkitystä julkisissa hankinnoissa. Erityisesti terveydenhuollon palveluhankinnoissa korostuvat osaaminen tuotteistamisessa, kustannuslaskennassa ja juridiikassa. Tuotteistaminen liittyy hankinnan kohteen sisällölliseen tuntemiseen. Sisällöllinen tietämys edellyttää substanssiosaamista, mikä korostuu sosiaali- ja terveystoimen hankinnoissa. Substanssiosaamisen myötä hankintayksikkö pystyy määrittelemään tarpeensa, ja vielä sitäkin tärkeämmin, pystyy muotoilemaan sen hankinnan kohteeksi. Tuotteistamisella määritellään kaikki sellaiset seikat, joita tarjoajan vähintään tulee kyetä tuottamaan. Lisäksi tuotteistamisella on ratkaiseva vaikutus siihen, voivatko esimerkiksi pienemmät tarjoajat tai yritykset osallistua hankintaan. Kustannuslaskentaosaaminen puolestaan liittyy ulkoistamisen kannattavuuden arviointiin. Oman tuotannon kustannusrakenteen tunteminen on edellytys esimerkiksi oman tuotannon ja ostopalvelun kustannusvertailun tekemiselle. Juridinen osaaminen sen sijaan antaa tilauksista vastaavalle yksikölle tai ryhmälle varmuuden tehdä oman näköisensä hankinnan, jossa kyetään ottamaan huomioon yksityiskohtia myöten kulloisetkin tarpeet. Lisäksi on syytä huomioida, että juridinen osaaminen ei rajoitu ainoastaan esimerkiksi hankintalainsäädännön tuntemiseen, vaan keskeistä on hallita myös muu hankintasopimukseen vaikuttava lainsäädäntö. Esimerkiksi palveluhankinnoissa työ- ja eläkelainsäädännön tuntemus on tärkeää. (Aho 2012, 119 - 120 ja 133.)

Edellä muun muassa Junnila (2011) ja Willberg (2006) korostavat teknisen ja juridisen osaamisen merkitystä kunnallisissa palveluhankinnoissa. Linna & Pihkala (2008) tulkitsevat kuitenkin Ylihervan ja Haukkapää-Haaran (2006) argumenttien perusteella, että sopimukseen voidaan sisällyttää muutakin kuin juridiikkaa. Yliherva ja Haukkapää-Haara (2006) ehdottaa uudenlaisen hankinta-ajattelun synnyttämistä, joka voisi mahdollistaa luovuutta ja innovatiivisuutta korostavien piirteiden lisäämisen julkisiin hankintoihin. Hänen argumenttinsa perustuvat hyvin pitkälti siihen, että innovatiivisuuden nähdään olevan tulosta verkottuneesta toiminnasta, jolloin myös kumppanuus, hankinnat ja asiakaslähtöisyys ovat alkaneet kiinnostamaan. Hän kokee, että julkiset hankinnat olisivatkin oikein toteutettuna erinomainen instrumentti myös yritysten innovatiivisuu-



den kehittämiseen. Myös muut tahot ovat korostaneet kunnallisten hankintojen painopisteinä jatkossa kumppanuus-, hankinta- ja tarjoutumisosaamista, verkostotaitoja sekä kykyä johtaa toimintaa niin että se kehittää ja edistää tavoitteellista toimintaa erilaisissa rajapinnoissa. (Linna & Pihkala 2008, 12 ja 14; ks. myös Yliherva & Haukkaapää-Haara 2006.)

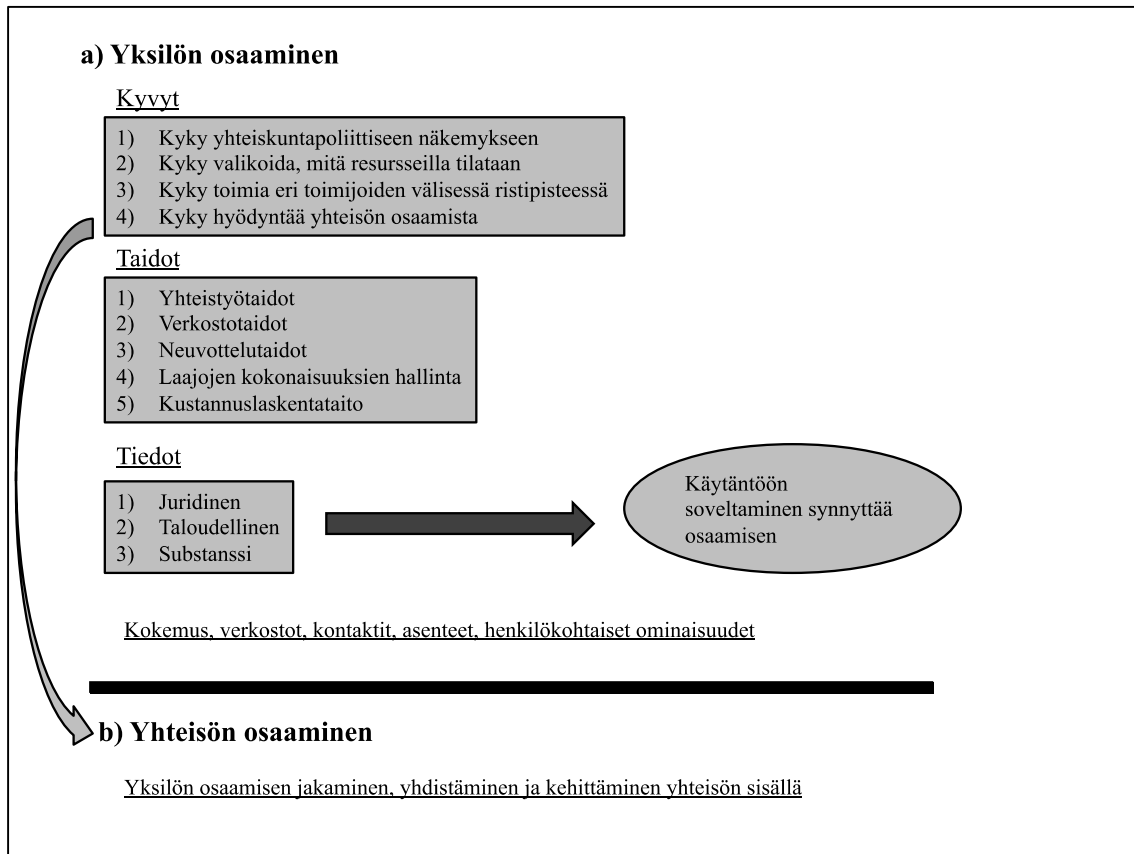
Linna & Pihkala (2008) priorisoivat muutenkin hieman erilailla sitä, mitkä ovat kriittisiä menestystekijöitä tilaajatoiminnan onnistumisen kannalta. Heidän mukaan sen sijaan, että priorisoitaisiin toiminnan tärkeässä tarjouspyyntö- ja sopimusprosessien läpiviemistä, priorisoidaan toimijoiden välistä yhteistyötä. Yhteistyön organisatorinen ulottuvuus käsittää toimijoiden keskinäisten sosiaalisten sidosten ja vuorovaikutussuhteiden ominaisuudet kuten kontaktien intensiteetin, hierarkkisuuden ja toimijoiden aseman verkostossa sekä verkoston muodostumisen tavan. Toimittajasuhteen ylläpitoon ja kehittämiseen tulee panostaa muun muassa yhteisten aktiviteettien ja rakenteiden kautta, joilla pyritään saamaan aikaan oppimista yli organisaatorajojen. Hyvä yhteistyö perustuu jatkuvaan vuoropuheluun, jolla rakennetaan luottamusta osapuolten välille. Yhteistyön syvyyden määrittää lopulta se, minkälaisen tarjoajan kanssa ollaan tekemisissä, eli onko kyseessä rutiininomainen standarditoimittaja vai kumppanuus vai jotain tältä väliltä. (Linna & Pihkala 2008, 40 - 41.) Tämän myötä hankintaosaaminen yhdistyy verkosto-osaamiseen. Verkosto-osaamisessa keskeistä on ymmärtää jokaisen suhteen erityispiirteet, eli toisin sanoen kaikkia toimijoita ei tule kohdella samalla tavalla, sillä se ei ole osa tehokasta hankintastrategiaa. (Linna & Pihkala 2008, 63 - 64; Lilliecreutz & Ydreskog 1999 mukaan.) Tästä syystä hankintoja ei tule nähdä pelkkänä ostotoimintana vaan yhteistyösuhteiden hallintana, millä on strategista merkitystä koko organisaation toiminnalle laajemmin. Hankintaosaaminen on muuttumassa yhteistyöosaamiseksi. (Linna & Pihkala 2008, 64.)

Yhteistyösuhteiden hallintaan liittyvät tieto- ja osaamistarpeet ovat osa kunnilta vaadittua uudenlaista osaamista, mitkä liittyvät muun muassa palvelutason määrittelyyn, palvelutuotannon hankintamallien kehittämiseen ja palveluiden valvontaan. (Linna & Pihkala 2008, 53; Yliherva & Haukkaapää-Haara 2006 mukaan.) Yhteistyöhön liittyviä osaamisalueita voidaan jäsenellä yhteistyöhön liittyvien kehittämistarpeiden kautta.

Linnan & Pihkalan (2008) tutkielman empiirisessä osiosta voidaan todeta, että hankinta- ja yhteistyöosaamisen kehittämisessä kuntien vastaukset jakautuivat kolmeen eri luokkaan. Ensinnäkin kuntien tulisi parantaa ja kehittää yhteistyötä eri toimittajien kanssa. Kehittämistä vaatii perehtyminen erilaisiin toimittajien kanssa harjoitettaviin yhteistyömuotoihin, ja lopulta kehittämisestä vaatii yhteistyön käynnistäminen. Lisäksi hyötyjen maksimoimiselle olennaista on asiakastarpeiden parempi hallinta. Toinen kehittämiskohde liittyy hankinnan kokonaisprosessin hallintaan. Tähän liittyviä kehittämiskohteita ovat tarjoajien kelpoisuuden arviointi ja sopimusosaaminen toimittajien kanssa, eli kyky solmia oikeanlaiset sopimukset, jotka mahdollistavat innovatiivisuuden ja luovuuden. Kolmas ja viimeinen kehittämiskohde liittyy palvelutuotannon arvioimiseen, tilattavien palveluiden laadun määrittämiseen ja laatujärjestelmiin. Tässä kohdassa korostetaan myös sitä, että palvelutuotannon arviointi edellyttää tuotteistamisen osaamista ja kykyä palveluiden tuottamisen kustannusanalyysiin. Sosiaali- ja terveystoimi arvostivat kaikki nämä kolme kehittämiskohdetta selvästi korkeammalle kuin tekninen toimi. (Linna & Pihkala 2008, 58 - 59.) Näitä kehittämiskohteita tarkasteltaessa voidaan todeta, että yhteistyöhön liittyvät osaamisalueet ulottuvat tilaamis- ja hankintaprosessin lävitse valmisteluvaiheesta seuranta- ja arviointivaiheeseen. Sosiaali- ja terveystoimen korkeampi arvottaminen selittynee palveluiden erityispiirteiden kautta. Tällä sektorilla palveluiden määrittely ei välttämättä ole yhtä yksinkertaista kuin teknisellä sektorilla, jolloin yhteistyön merkitys korostunee palvelua määriteltäessä erityisesti tilauksen tai hankinnan valmisteluvaiheessa.

Tilaaajaosaamisen kokonaisuutta havainnollistetaan kuvion 6 avulla. Kokonaisuudelle on laadittu alusta mukaillen Kirjavaisen & Laakson (2001), Otalan (2008) ja Rantasen (2007, 2011) näkemyksiä osaamisesta käsitteenä. Tämän alustan ympärille on yhdistetty tilaajaosaamisen osa-alueet jaettuna kykyihin, taitoihin ja tietoihin. Yksilön osaaminen koostuu tietojen, taitojen ja kykyjen lisäksi kokemuksesta, verkostoista, kontakteista, asenteesta sekä henkilökohtaisista ominaisuuksista. Keskeistä on kuviosta huomata, että yksilöön liittyvä tietämys on ainoastaan potentiaalista siihen asti, kunnes sitä sovelletaan käytännön toimiin. Vaikkakin tässä tutkimuksessa on keskiössä yksilön osaaminen, ei yhteisön osaamista tule täysin sivuuttaa, sillä se yhdistyy yksilön osaamiseen silloin,

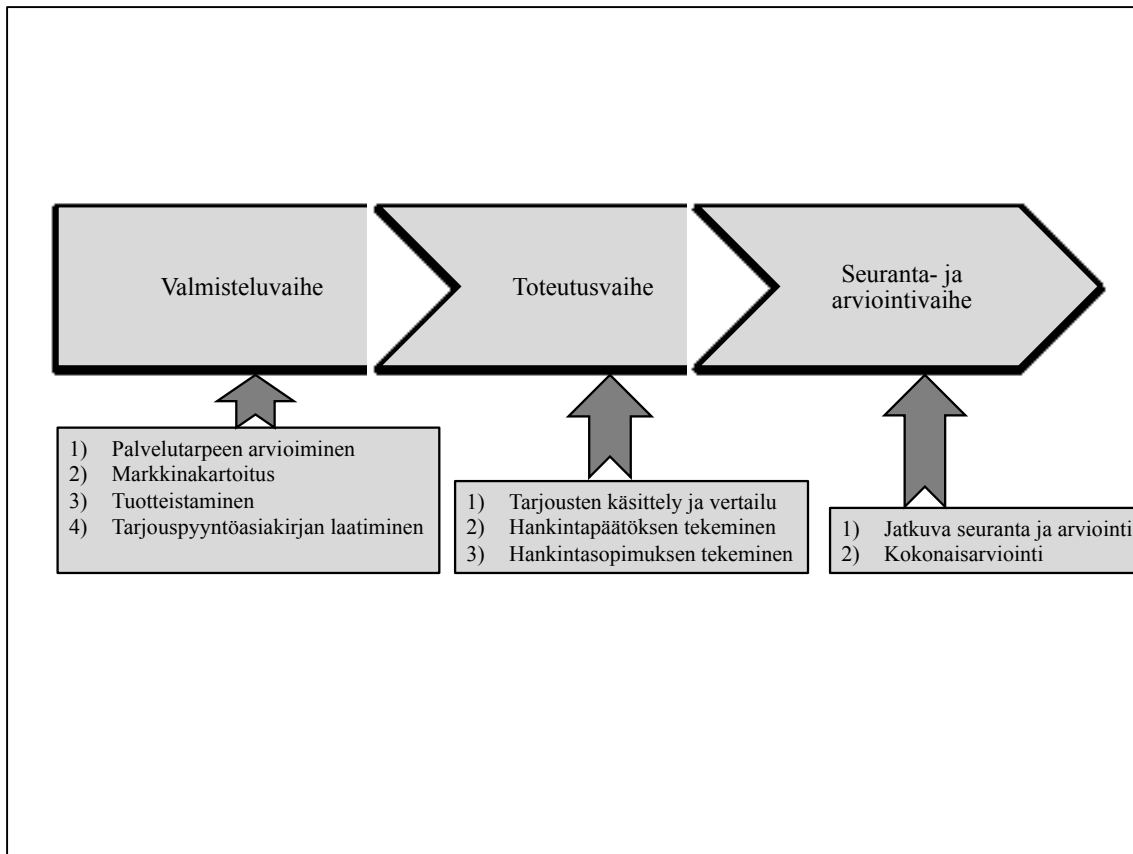
kun esimerkiksi tilaajavirkkamies hyödyntää yhteisön osaamista osana omaa yksilön osaamistaan.



Kuvio 6. Yhteenveto tilaajaosaamisen kokonaisuudesta.

### 3.4 Tilaamisprosessi

Tilaamisprosessi on tässä tutkimuksessa jaettu kolmeen eri vaiheeseen: 1) Valmisteluvaihe; 2) toteutusvaihe ja 3) seuranta- ja arviointivaihe. Kuviossa 7 havainnollistetaan näihin vaiheisiin keskeisesti liittyviä tilaajavirkkamiehen tehtäviä. Valmisteluvaihe koostuu palvelutarpeen arvioimisesta, markkinakartoituksesta, tuotteistamisesta sekä tarjouspyyntöasiakirjan laatimisesta. Toteutusvaihe puolestaan sisältää tässä tutkimuksessa tarjousten käsittelyn, hankintapäätöksen tekemisen ja hankintasopimuksen solmimisen. Lopuksi seuranta- ja arviointivaiheeseen voidaan lukea tiivistetysti jatkuva seuranta ja arviointi sekä viimeiseksi kokonaisarviointi.



Kuvio 7. Tilaamisprosessi vaiheittain sekä keskeisin tehtävin.

### 3.4.1 Tilaamisprosessin valmisteluvaihe

Aho (2012) korostaa hankinnan valmisteluvaiheen merkitystä. Valmisteluvaiheeseen tulisi keskittää entistä suurempi huomio, ja sen lisäksi myös osoittaa sille riittävät resurssit. Suunnittelu koskee erityisesti tuotteistamista, valintaperusteita ja hankinnan kestoja palveluhankinnoissa. Huolellisella suunnittelulla vältetään mahdolliset juridiset ongelmat, joita voi syntyä hankintailmoituksen jättämisen jälkeen. Riittävä resursointi tulee varmistaa yleisellä tasolla myös isojen hankintojen ajankohtaistuessa. Resursointi tässä tapauksessa tarkoittaa riittävän ajan varaamista sekä itse hankintaan että sen johtamiseen. (Aho 2012, 133 - 134.)

Niin ikään Mäkelä (2011) muistuttaa, että hankinnan valmisteluvaihe on jäänyt vähälle huomiolle hankintaoikeudellisessa keskustelussa. Hänen mukaansa on kiistatonta, että hankinnan epäonnistuminen tai onnistuminen perustuu siihen, miten hankinnan valmisteluvaihe on toteutettu, eli siihen miten hankinnan kohde on määritelty ja tarjouspyynn-

töasiakirja laadittu. Lisäksi hän tähdentää, että hankinnan valmisteluvaihetta ei ole sitovasti säännelty hankintalainsäädännössä. (Mäkelä 2011, 1.)

Konkreettisella tasolla hankinnan valmisteluvaiheessa tehdään päätös siitä, onko palvelu tarpeenmukaista hankkia kuntakonsernin ulkopuolelta ostopalveluna vai tuottaa palvelu itse omana tuotantona. Tätä päätöstä tehdessä tulee huomioida sen pitkäaikaiset vaikutukset kunnan toiminnalle ja taloudelle. Junnila ja Fredriksson (2012) korostavatkin, että päätöksen tulisi perustua kunnissa pohdintaan, mikä ulottuu tarpeeksi pitkälle, 10 – 15 vuoden päähän. Tämä perustuu osaltaan siihen, että ulkoistettujen tai ostopalveluina hankittujen palveluiden palauttaminen omaksi tuotannoksi voi olla hankalaa, varsinkin tilanteissa, missä siihen ei ole etukäteen varauduttu. Samalla on syytä vertailla erilaisia palveluiden tuottamistapoja keskenään, esimerkiksi mitkä ovat oman tuotannon mahdollisuudet verrattuna ulkoistettuun palveluun. Tästä syystä oman tuotannon kustannusrakenteen tuntemisella on keskeinen merkitys, kun tavoitellaan ulkoistuksen positiivisia vaikutuksia. Vaikka palveluiden ulkoistus voi mahdollisuuksien mukaan tuottaa kunnalle hyötyä, se ei saa olla kunnalle itseisarvo. (Junnila & Fredriksson 2012, 11.)

Kun Junnila ja Fredriksson (2012) korostavat edellä erilaisten tuotantotapojen vertailua ja oman tuotannon kustannusrakenteen tuntemista ennen ulkoistamispäätöstä, niin puolestaan Rantanen ym. (2008) korostaa sitä, että organisaation on pohdittava, mikä on sen kriittistä osaamista. Tämä perustuu siihen, että toiminnan kannalta toisarvoiset toiminnot ja osaamiset on mahdollista ulkoistaa organisaation ulkopuolisille toimijoille. (Rantanen 2011, 1; Hannus 2004, 99 ja 369 mukaan.) Lisäksi kuntien ei tulisi niinkään keskittää huomiota siihen, kuinka palvelut tullaan käytännön tasolla tuottamaan, vaan sen sijaan kuntien tulisi keskittyä strategian luomiseen, ulkoistuksen edellytysten määrittelyyn, ostettavan tuotteen tai palvelun vaatimusten määrittelyyn, tilanteeseen soveltuvan sopimuksen valintaan, hintaan ja palvelutuottajaan sekä siihen, että se hoitaa ja valvoo sopimusasioita sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen. (Rantanen ym. 2008, 1; Kelman 2001 mukaan.)

Seuraavissa kappaleissa avataan tarkemmin hankinnan valmisteluvaihetta jakamalla se neljään eri osa-alueeseen:

- 1) Palvelutarpeen arviointi
- 2) Markkinakartoitus
- 3) Tuotteistaminen
- 4) Tarjouspyyntö-asiakirjan laatiminen

#### 3.4.1.1 Palvelutarpeen arviointi

Suomalaisessa kirjallisuudessa palveluiden tilaamiseen liittyen on jäänyt huomioimatta kansainvälisessä kirjallisuudessa esiin noussut keskustelu palvelutarpeen arvioimisesta. Kansainvälisessä sosiaali- ja terveystalouden tilaaja-tuottaja -toimintatapaa käsittelevässä kirjallisuudessa todetaan usein väestön palvelutarpeiden määrittelyn tai palvelujen strategisen järjestämisen ja ostamisen olevan tärkeä tilaamisen ja palvelutuotannon suunnittelun lähtökohta. Tilaaaja-tuottaja -toimintatapaa perustellaan muun muassa sillä, että ”ostaja” vastaa lähes kauttaaltaan kaikesta kohdeväestön tarvitsemien palvelujen määrittelystä ja hankinnasta. Tästä johtaen, palvelujärjestämisen keskiössä ovat palvelutarpeen mukainen suunnittelu ja palvelujen koordinaatio sekä rajapinnat, jotka syntyvät niin ostajan ja kohdeväestön kuin tuottajan ja käyttäjien välillä. (Junnila ym. 2012, 160.)

Tilaaaja-tuottaja -toimintatapaa soveltavissa kunnissa toiminnan suunnittelu noudattaa useimmiten perinteisiä raamibudjetoinnin käytäntöjä. Budjetin laadinta perustuu useimmiten niin sanottuun historialliseen pohjaan, eli edellisen vuoden palvelusopimukseen kunnan omien palveluntuottajien kanssa sekä voimassa oleviin tai ennakoituihin palvelusopimuksiin ulkoisten tuottajien kanssa. Lisäksi kuntien strategia-asiakirjoissa on usein ilmaistu näkemys kuntalaisten palvelutarpeiden muutoksista. Sen sijaan, että kunnissa tehtäisiin perusteellista palvelutarpeen erittelyä, tyydytään kuitenkin usein soveltamaan kansallisia suosituksia, keskiarvoja ja kaavamaisesti väestöennusteita. Vuosittainen budjettisuunnittelu johtaa myös siihen, että päätöksenteossa painotetaan ennemminkin historiallista pohjaa kuin tulevia muutoksen tarpeita. (ibid. 160.)

### 3.4.1.2 Markkinakartoitus

Ennen kuin kunta lähtee varsinaisesti kilpailuttamaan palveluita, on sillä syytä olla perillä alueensa palveluntuottajista eli elinkeinoelämästä. Toisin sanoen kunnan tulee varmistua riittävällä tasolla siitä, että edellytykset palveluiden kilpailuttamiseen ovat olemassa kuntaan liittyvät erityispiirteet huomioon ottaen.

Ahon (2012) mukaan tilaajan on tarpeen ymmärtää markkinoita ja tuntea siellä toimivat tahot sekä niiden toimintaedellytykset. Tilaajaorganisaatio voi järjestää tiedotustilaisuuksia tulevista hankinnoista, tehdä ennakkoilmoituksen tai käydä niin sanottua teknistä vuoropuhelua tulevaa tarjouspyyntöä silmällä pitäen. (Aho 2012, 134; Junnila & Fredriksson 2012, 10 [kide 20].) Näiden keinojen lisäksi tilaajaorganisaatio tai hankintayksikkö voi suorittaa niin sanottua omatoimista markkinakartoitusta, missä se, ennen tarjouspyynnön laatimista, tutustuu markkinatarjontaan esimerkiksi messujen, infotilaisuuksien ja internetin kautta. Markkinakartoituksen tavoitteena on selvittää millaisia toimijoita hankintaan liittyvillä markkinoilla toimii ja minkälaisia edellytyksiä niillä on toteuttaa suunniteltu hankinta. Samassa yhteydessä on kuitenkin syytä muistuttaa, että omatoiminen markkinakartoitus on itsessään riittävä ainoastaan yksinkertaisimmissa hankinnoissa. (Mäkelä 2011, 3 - 4.) Markkinoiden kartoittamisessa on siis hyvin pitkälti kyse palvelutarjonnan selvittämisestä. Markkinoiden kartoittamisalueena voi olla esimerkiksi oma kunta, sairaanhoitopiiri, koko Suomi tai jopa Suomen lähialueet, riippuen hankittavan palvelun ominaisuuksista tai kunnan sijainnista. (Lukkarinen 2007, 74.)

Eräänlaista markkinakartoitusta ja osaamista on myös se, että tilaajaorganisaatio ymmärtää selvittää markkinoilta ja muista kunnista, että onko siellä kilpailutettu jo vastaavia hankintoja, eli onko muualta saatavilla esimerkiksi valmista pohjaa tarjouspyynnölle. Junnila ja Fredriksson (2012) korostavatkin, että pyörää ei tarvitse keksiä joka kerta uudelleen ja lisäksi sosiaali- ja terveyssektorin hankintojen erityissäännökset ja sopimusmallit auttaisivat tilaajia hyödyntämään muualla hyviksi havaittuja käytäntöjä, Vaa-  
ativimmissa ja monimutkaisemmissa hankinnoissa on suositeltavaa hyödyntää teknistä vuoropuhelua markkinoiden kartoituskeinona. (Junnila & Fredriksson 2012, 134 [kide 18].)

Yllämainituista keinoista kartoittaa markkinoita, erityisesti teknisen vuoropuhelun hyödyntämistä pidetään hyvänä tapana tutustua vallitseviin markkinoihin. Sitä voidaan pitääkin markkinakartoituksen toisena vaiheena. Mäkelän (2011) mukaan teknisellä vuoropuhelulla tarkoitetaan hankintaa edeltävää vuoropuhelua eri markkinatoimijoiden kanssa. Tekninen vuoropuhelu voi olla ratkaisu esimerkiksi hintaa ja laatua koskevaan ongelmaan, ja sen avulla voidaan niin ikään pyrkiä toteuttamaan tehokkuushyötyjä ja strategisia, horisontaalisia tavoitteita. Mäkelä kuitenkin muistuttaa, että teknistä vuoropuhelua on käytetty harvakseltaan, koska hankintayksiköt ja tilaajaorganisaatiot pelkäävät sen asettavan tarjoajat eriarvoiseen asemaan. (Mäkelä 2011, 1-2.)

Teknisen vuoropuhelun tuomat hyödyt perustuvat siihen, että tilaajaorganisaatio tai hankintayksikkö saa kilpailutettavan alan sisäpiiritietoa markkinatoimijoilta, ja pystyy sen myötä kilpailuttamaan hankintansa tarkoituksenmukaisemmalla tavalla. Tekninen vuoropuhelu kasvattaa arvoaan erityisesti monimutkaisissa hankinnoissa. (Mäkelä 2011, 2.)

Erityisesti pienillä kunnilla on vaara ajautua markkinatilanteeseen ilman aitoa kilpailutushmahdollisuutta. Junnila ja Fredriksson (2012) muistuttavat, että tällaisissa tilanteissa markkinoiden toimivuuden turvaamiseksi olisikin syytä tarkastella markkinoiden mahdollisuuksia omaa kuntaa suurempana kokonaisuutena. Junnila nostaa esille alueellisen, useamman kunnan yhdessä laatiman markkinastrategian, mistä voi muodostua hyvä työväline analysoitaessa kunnan omia tuotantovaihtoehtoja. Suurilla kunnilla aidon kilpailumahdollisuuden luominen on huomattavasti helpompaa kuin pienemmillä kunnilla. Tämä ei kuitenkaan poista oman markkinastrategian luomisen tarpeellisuutta. Markkinastrategia auttaa poliittisia päättäjiä hahmottamaan omia valintojaan ja lisää tilaajan politiikan läpinäkyvyyttä. Junnilan mukaan markkinastrategia voi toimia myös työkaluna määritettäessä ulkoistuksen laadullisia kriteerejä. Tilaaajan toiminnan läpinäkyvyyden lisäämisen lisäksi, markkinoiden edistämisen kannalta tärkeitä ovat myös toiminnan johdonmukaisuus ja ennakoitavuus. Jos kunta ei toimi näiden periaatteiden mukaan, vaaraksi voi muodostua yksityisten toimijoiden kiinnostumattomuus alueen markkinoita kohtaan. (Junnila & Fredriksson 2012, 9 [kide 20].)



### 3.4.1.3 Tuotteistus

Julkisella sektorilla ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa toiminnan taloudellinen ohjaus on perinteisesti tapahtunut talousarvion ja tilinpäätöksen avulla. Kunnallisten palveluiden ulkoistaminen, kilpailullisten palvelumarkkinoiden hyödyntäminen sekä uudet tuotantotavat ovat kuitenkin lisänneet tarvetta johdon laskentatoimen kehittämiseksi myös kuntasektorilla. Tilaaja-tuottaja -toimintatavan käyttöönotto kasvattaa yksityisen sektorin hyödyntämistä palvelutuotannossa, joten palveluiden tuotteistamisen tärkeys korostuu erityisesti silloin kun vertaillaan oman tuotannon kustannuksia ostopalveluihin. (Melin & Linnakko 2003, 10; VM 2011, 22.) Palvelut tulee siis olla tuotteistettuna, tai ainakin oman tuotannon kustannusrakenne tulee olla selvillä ennen kuin varsinainen palvelun ulkoistuspäätös tehdään.

Ennen kuin siirrytään tarkastelemaan itse tuotteistamista, on syytä huomioida muutamia seikkoja kuntien kustannuslaskentaan liittyvistä erityispiirteistä ja asioista, jotka tulisi ottaa huomioon erityisesti oman tuotannon ja ostopalvelun vertailuun liittyvissä laskelmissa. Jotta kunta voi mahdollisimman totuudenmukaisesti perustella palvelun ulkoistamista, tulee oman tuotannon kustannusrakennetta laatiessa ottaa huomioon niin sanotut näkymättömät kustannukset. Rajalan, Tammen ja Meklinin (2008) mukaan tavant omaiset laskelmat eivät tunnista uudentyyppisiä kustannusrakenteita ja kustannusten aiheuttajia. Nämä uudentyyppiset kustannusrakenteet syntyvät tilaaja-tuottaja -toimintatapaa hyödyntävässä kunnassa esimerkiksi sopimuksiin perustuvassa toiminnassa. Monesti sopimusneuvottelut vaativat runsaasti aikaa eri osapuolien välillä ja näin ollen aiheuttavat näkymättömiä kustannuksia. Lisäksi Rajala ym. korostaa, että huomattavan tärkeää on tunnistaa juuri ne oleelliset kustannukset, mitkä ovat kilpailuttamistilanteessa päätöksen kannalta ne keskeisimmät. Laskelmilla loppu viimein kuitenkin perustellaan päätösten järkipärisyyttä, sekä niiden avulla pyritään vakuuttamaan muita toimijoita parantaen omia asemia neuvottelutilanteessa. (Rajala, Tammi & Meklin 2008, 56 - 57.) Oman tuotannon kustannusrakenne ja lopulta palveluiden tuotteistaminen täytyy siis perustua mahdollisimman totuudenmukaisiin laskelmiin, jotta tilanne ei ajaudu siihen, että hankinnan järkipärisyyttä perustellaan todellisuutta heikommalla palvelun tuloksellisuusarvioinnilla.

Käytännön tasolla palvelut määritellään niin, että ostaja ja myyjä ymmärtävät mistä kyseinen palvelu muodostuu. Tilaaja-tuottaja -toimintatavan toimivuus riippuukin ratkaisevasti tuotteistamisen onnistumisesta. Erilaiset kunnalliset palvelut ovat hyvin eri tavoin tuotteistettavissa. On myös mahdollista, että osaa palveluista ei lainkaan pystytä tuotteistamaan. Sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotteistaminen vaatii kunnilta hyvää substanssiosaamista ja ennen kaikkea aikaa ja resursseja. Erityisesti palvelun muodossa annettavat toiminnot, kuten pitkäaikaissairaiden hoito, voivat olla tuotteistuksen kannalta haastavia. Näiden erityispiirteiden myötä päädytään kuitenkin näissä palveluissa lähes poikkeuksetta painottamaan palveluiden kokonaistaloudellisuutta. Tuotteistamisen puutteellisuus saattaa myös johtaa tilanteeseen, jossa ei ole mahdollista tehdä järkiperaisesti ratkaisua oman tuotannon ja ostopalvelun välillä. (Kallio ym. 2005, 34; Kallio ym. 2006, 35; Melin ym. 2003, 10 - 11; Junnila & Fredriksson 2012, 20. [kide 19])

Lisäksi Aho (2012) nostaa yhden mielenkiintoisen huomion esille, mikä erityisesti pienempien kuntien tulee tuotteistamisessaan huomioida, eli hankinnan osiin jakaminen. Kunnan tehdessä päätöstä siitä, missä laajuudessa tai minkälaisissa osissa se palvelua kilpailuttaa, on ratkaiseva vaikutus siihen, voivatko esimerkiksi pienemmät tuottajat osallistua hankintaan. (Aho 2012, 133.) Pienillä markkina- tai talousalueilla voi olla haastavaa saada markkinoista irti kaikkea tarvittavaa potentiaalia, jos hankinnan laajuus on mitoitettu liian suureksi. Toisaalta hankinnan pilkkominen osiin voi joissakin tapauksissa johtaa tilanteeseen, missä hankinnan kokonaisarvo lopulta alittaa kynnyksarvon, jolloin hankinnan suorittaminen hankintalainsäädännön mukaisesti ei ole tarpeellinen. Laakolin (2008) mukaan tämän kaltaisen tilanteen syntyessä tulee kuitenkin huomioida se, että hankinnan pilkkominen osiin kilpailuttamisvelvollisuuden kiertämiseksi on nimenomaisesti kielletty sekä hankintalain 20 §:ssä että erityisalojen hankintalain 16 §:ssä. (Laakoli 2008, 13.) Hankinnan osiin jakamisen strategisena lähtökohtana ei siis voi olla transaktiokustannusten vähentäminen välttämällä kilpailutus sen laajassa merkityksessä.

Pauni ym. (2011) erittelee tilaajan ja tuottajan tuotteistamisen lähtökohdat (kuvio 3.)

#### **TILAAJAN TUOTTEISTUS**

- ”Ostoslista” siitä, mitä ollaan hankkimassa
- Tarkoituksena on antaa tuottajalle kuva siitä, mistä tuottajan tulee tehdä tarjous
- Tilaajan tehtävänä ei ole kuvata ostettavaa palvelua vaihe vaiheelta eikä määrittää, kuinka palvelutuottaja eri vaiheet suorittaa, vaan kuvata palvelun tärkeimmät toiminnot ja tavoitetaso
- Tilaaja vastaa asiakashyötyjen saavuttamisesta

#### **TUOTTAJAN TUOTTEISTUS**

- Tuotteistus on organisaation palvelutuotannon kehittämistä vastaamaan asiakaskunnan tarpeita
- Asiakkaiden tarpeita vastaavien palvelujen tarkoituksen, sisällön ja laadun kuvaaminen sekä hinnan tai hinnoitteluperusteiden määrittäminen
- Tuottajan tuotteistus on parhaimmillaan palvelujen laadun kehittämistä

Kuvio 8. Tilaajan ja tuottajan lähtökohdat tuotteistamisessa (Pauni 2011, 62.)

Kuviosta 8 voidaan todeta, että tilaajan tarkoituksena ei siis ole ohjata tuottajan toimintaprosesseja, vaan ennemminkin keskittyä määrittelemään tilattava palvelu mahdollisimman tarkasti, mihin tuottaja puolestaan pystyy vastaamaan sellaisella tarjouksella, mikä vastaa mahdollisimman tarkasti tilaajan asettamaa palvelutarvetta ja laadullista vaatimustasoa. Kun tuottajalle annetaan vapaus toimia parhaaksi katsomallaan tavallaan, avaa se mahdollisuuden innovointiin sen omassa toimintaprosessissaan, mikä puolestaan ennen pitkään johtaa tilanteeseen, josta molemmat osapuolet niin tuottaja kuin tilaajakin hyötyvät. Junnila ja Fredriksson (2012) kiteyttävät hyvin onnistuneen hankinnan niin tilaajan kuin tuottajankin osalta; tilaajan kannalta onnistunut hankinta tarkoittaa tehokkaampaa ja kustannuksiltaan omaa tuotantoaan edullisempaa palvelutuotantoa. Tuottajan kannalta se puolestaan tarkoittaa liiketaloudellisesti kannattavaa sopimusta, joka mahdollistaa palvelun kehittämisen ja riittävän liikkumavaran palvelutuotannossa. (Junnila & Fredriksson 2012, 18 [kide 20].)

Edellä on jaoteltu tilaajan ja tuottajan roolit tuotteistamisessa. Kuitenkin tuotteistaminen mielletään usein tuottajien tehtäväksi, mutta myös tilaajien on osattava tuotteistaa palvelut niin, että tarjouspyynnöistä tulee riittävän tarkat ja yksityiskohtaiset. Kallion ym. (2006) näkemyksen mukaan tilaaja ostaa vaikuttavuutta ja vaikuttavuuden aikaansaamiseksi oikeita tuotteita. Tuotteistamiseen ja kilpailuttamiseen liittyy se vaaratekijä, että tarjouspyynnöissä ja valintojen suorittamisessa tuotteet itsessään korostuvat ja vaikuttavuus jää toissijaiseksi. Kun vaikuttavuuden mittaamisen ongelmat ovat käytännössä useissa palveluissa varsin suuret, niin vaikuttavuuden asemesta mielellään vertaillaan tuotteiden hintoja ja ostetaan kalliimman asemesta halpa tuote, jonka vaikuttavuus mahdollisesti on huono. Pitäisi siis laskea vaikutusten kustannuksia, ei tuotteiden kustannuksia. (Kallio ym. 2006, 35.) Tilaajan pitää siis itse varmistua siitä, että se on tilaamassa oikean määrän oikeita palveluita oikeaan hintaan.

Kuten edellä mainitaan, tulisi kuntien pyrkiä laskemaan ennemminkin vaikutusten kustannuksia tuotteiden kustannusten sijaan. Esimerkiksi Tampereella tähän on pyritty asiakaslähtöisen prosessiajattelun (elinkaarimalli) sekä siihen liittyvän tuotteistuksen vahvistamisella. Asiakaslähtöisen prosessiajattelun kautta tilaajan voidaan jossakin määrin sanoa tilaavan enemmänkin vaikuttavuutta kuin tuotteita. (Pauni 2011, 64 - 65.) Kivistö (2003) niin ikään nostaa esille tuotteistamisessa asiakasnäkökulman. Hän määrittelee tuotteistamisen olevan palvelutuotannon kehittämistä vastaamaan asiakkaiden tarpeita. Tämä edellyttää palvelutuotannon sisällön, laadun ja kohderyhmän täsmentämistä. Asiakkaan tulee pystyä arvioimaan ja vertailemaan palvelujen hinta-laatusuhdetta. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaat ovat yhä laatu- ja kiinnostuneempia erilaisista julkisen ja yksityisen talouden tarjoamista palveluvaihtoehtoja. (Kivistö, 2003, 9 ja 25.)

#### 3.4.1.4 Tarjouspyyntöasiakirjan laatiminen

Ensinnäkin tarjouspyyntöä voidaan pitää kiistattomasti hankinnan tärkeimpänä asiakirjana, joka on ennen kaikkea laadittava erityisellä huolellisuudella. Toiseksi tarjouspyyntö tulee laatia niin selväpiirteisesti, että tarjoajat pystyvät antamaan keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. (Lundström 2011, 37 - 38.) Lisäksi tarjouspyynnöissä keskeisessä

asemassa ovat vähimmäisvaatimusten ja laatutason määrittely sekä kokonaistaloudellinen tarkastelu. Junnila ja Fredriksson (2012) määrittelevät teoksessaan osuvasti näitä kolmea keskeistä kriteeriä. Ensinnäkin pakolliset vähimmäisvaatimukset ovat kriteereitä, jotka tarjouksen tulee vähintään täyttää tullakseen valituksi. Junnila ym. lisäksi muistuttaa, että vähimmäisvaatimukset ovat myös tilaajaa sitovia. Tämä ilmenee siinä mielessä, että tilaaja ei voi joustaa vähimmäisvaatimuksissa alaspäin muutoin kuin järjestämällä kokonaan uusi kilpailutus. Tosin hankintayksikön päätettäväksi jää se, mitä laatu-kriteereitä ja vaatimuksia se haluaa tarjouspyynnössä painottaa. Toiseksi hinnalle tulee antaa jokin painoarvo, tosin sen suhteen hankintayksikkö voi käyttää laajaa harkintaa. Tavanomaisin tapa on hinta – laatuvertailu, missä laadun kannalta olennaisinta ovat pakolliset vähimmäisvaatimukset. Tätä tapaa käytetään, kun pyritään saavuttamaan kokonaistaloudellisesti edullisin ratkaisu. (Junnila & Fredriksson 2012 kide 20, 21 - 22.) Lehto ym. (2012) korostavatkin, että vähimmäisvaatimuksilla pyritään varmistamaan, ettei huonolaatuisten palveluiden tuottaja voi halvalla hinnalla voittaa tarjouskilpailua. Parhaiten haluttu laatutaso pystytään siis varmistamaan pakollisilla vähimmäisvaatimuksilla. (Lehto ym. 2012, 168.)

Kokonaistaloudellisen edullisuuden tarkastelu ei ole kuitenkaan aivan niin yksiselitteistä kuin yllä on mainittu. Laakolin (2008) mukaan laissa luetellaan vertailuperusteita, joita voidaan hyödyntää kokonaistaloudellisuuteen perustuvassa hankinnassa. Laki ei kuitenkaan määrittele sitä, miten näitä vertailuperusteita tulisi painottaa, eikä etenään sitä, miten laatu pitäisi määrittää. Olennaista tässä tapauksessa onkin se, että osataan tehdä yhteistyötä sellaisten tahojen kanssa, joiden avulla kokonaisnäkökohdat pystytään ottamaan huomioon tarkoituksenmukaisella tavalla. Tuottajien kannalta onkin tärkeää, että ne tuntisivat jo tarjousten valmisteluvaiheessa kaikki ne olennaisimmat tekijät ja niiden suhteellisen painotuksen, joiden perusteella tilaaja tekee päätöksen hankittavasta palvelusta. Näissä asioissa onnistuminen asettaa omat haasteensa tilaajalle ja hankinnan suunnittelussa olevilta henkilöiltä edellytetäänkin substanssiosaamista sekä palvelutuotantoprosesseihin liittyvää tuntemusta. (Laakoli 2008, 19 - 20; Lukkarinen 2007 ja Sute-la 2003 mukaan.)

Vertailuperusteiden ja laadun määrittelyssä on keskeistä niin sanotun yhteisen kielen löytäminen tilaajan ja tuottajan välille. Tämän lisäksi keskeinen haaste tilaajan toiminnassa on Paunin ym. (2010) mukaan tasapainottaa substanssiasiantuntijoiden käsitykset laadukkaasta palvelusta sekä riittäväksi koettu laatu asiakkaan kannalta. On esitetty näkemyksiä muun muassa siitä, että tilaaja joutuu toimimaan liiaksi substanssiasiantuntijoiden luomien näkemysten varassa, eikä tätä asiakkaan kokemaa laatua oteta riittävässä määrin huomioon. Ongelmaksi tässä voi koitua se, että substanssiasiantuntijoiden käsitys riittävästä laadusta voi osoittautua niin sanotusti ylilaaduksi suhteessa asiakkaan ja kunnan kokonaisedun kannalta riittävään laatuun. Laadun määrittely ja sen hallinta onkin tilaajan kannalta keskeinen kehittämiskohde. Laadun määrittäminen voidaan nähdä keskeisenä osana tilaajaosaamista. (Pauni ym. 2010, 52 - 53.)

Tarjouspyyntöasiakirjaa laadittaessa tilaajan tulisi ymmärtää, että samalla laaditaan myös suurin osa tulevan hankintasopimuksen ehdoista. Tilaajan on siis jo tilauksen tai hankinnan varhaisessa vaiheessa mietittävä hyvin tarkoin palvelun sisällöllisiä vaatimuksia, sillä itse hankintasopimus tulee vastata sisällöllisesti kilpailutettua palvelua. Tarjouspyyntöasiakirjan laadinta synnyttää eittämättä haasteita tilaajalle erityisesti monimutkaisissa palveluhankinnoissa. Vähimmäisvaatimusten ja laatutason määrittelyn sekä kokonaistaloudellisen tarkastelun lisäksi tilaajan tulee määritellä tarjouspyyntöasiakirjassa tai viimeistään hankintasopimuksessa muut tiedot, joilla on olennaista merkitystä tarjousten tekemisessä. Haastavaksi muiden tietojen määrittelyn tekee se, että lainsäädäntö ei ohjaa muiden tietojen määrittelyä yhtä spesifisti kuin esimerkiksi vähimmäisvaatimusten määrittelyä. Kunnilla onkin jatkuva tarve tarjouspyyntömalleille, joita ne voivat soveltaa omissa palveluhankinnoissaan. Valmis tarjouspyyntömalli ei kuitenkaan itsessään ratkaise tarjouspyynnön laadintaan liittyviä ongelmia, sillä mallin soveltamiseen tarvitaan osaamista ja näkemystä hankinnan tavoitteista. (Lundström 2011, 115 - 116.)

Vaikkakin palvelun sisällölliset vaatimukset tulee tarjouspyynnössä määritellä tarkasti, ei se kuitenkaan tarkoita sitä, että samalla myös pyritään tarkoin määrittelemään tuottajan tehtäviä, eli sitä miten tuottaja oman toimintansa prosessoi. Linna & Pihkala (2008) muistuttaakin, että toimintatavoilla, jotka johtavat sopimukseen, on erityisen tärkeä

merkitys yhteistyön luonteen ymmärtämiseksi. Tarjouspyynnössä määritellyt kriteerit ovat tästä näkökulmasta katsottuna yhteistyön luonteen kannalta keskeisessä asemassa. Tilaajalla on mahdollisuus optimoida haluamiaan tekijöitä teettämässään palveluprosessissa. Tarjouspyyntöä ei tulisi laatia niin, että määritellään tiukasti se, kuinka tuottajan tulisi toimia saavuttaakseen määritellyt tavoitteet. Tuottajille tulisikin antaa vapaus toimia omassa organisaatioissaan parhaimmaksi katsomallaan tavalla. Näin löytyy tilaa innovaatioille helpommin, kun hankinnan kohde määritellään tehtävien sijasta tavoitteiden kautta. (Linna & Pihkala 2008, 36; Junnila ym. 2012 17 - 18 kilpailutus.) Tuotteistaessa ja tarjouspyyntöä laatiessa on otettava huomioon tuottajan liikkumavara omassa innovoinnissaan, mikä vaatii tilaajalta osaamista ja panostusta hankinnan valmisteluvaiheeseen. (Lehto 2012, 168.)

### 3.4.2 Tilaamisprosessin toteutusvaihe

Tässä tutkimuksessa hankinnan toteutusvaiheella tarkoitetaan tilaus- tai hankintaprosessissa vaihetta, mikä kronologisesti sijoittuu tarjouspyyntöasiakirjan laatimisen ja hankintasopimuksen allekirjoittamisen väliin. Kilpailutusvaihetta voidaan pitää teknisenä vaiheena, mitä lainsäädäntö ohjaa hyvin tarkasti. Tässä vaiheessa tilaus- tai hankintaprosessia ongelmat ovatkin usein teknisluontoisia. Kilpailutusvaihetta edeltävä valmisteluvaihe määrittelee hyvin pitkälti sen, kuinka hyvin tilaajaorganisaatio voi onnistua hankinnan toteutusvaiheessa. Esimerkiksi puutteellisesti valmisteltu tarjouspyyntöasiakirja voi usein johtaa sellaiseen hankintasopimukseen, mikä ei kaikessa kokonaisuudessaan vastaa hankittavalle palvelulle asetettuja tavoitteita. Valmisteluvaiheessa tehtyjä virheitä on hankintailmoituksen jättämisen jälkeen lähes mahdotonta korjata, mutta erityisesti juridisella osaamisella niin sanottu syntynyt vahinko on mahdollista minimoida. Juridisella tietämyksellä pystytään myös minimoimaan markkinaoikeudelle lähtevät hankintaa koskevat valitukset. Junnilan ja Fredrikssonin (2012) mukaan tilaus- tai hankintaprosessin keskiössä tulisi olla ymmärrys väestön palvelutarpeista eikä niinkään tekninen tilaaminen ja kilpailutus. (Junnila & Fredriksson 2012, 16 [kide 19].) Teknisen vaiheen juridisella osaamisella voidaan kuitenkin vaikuttaa hankintaprosessin keston, ja sitä kautta transaktiokustannuksiin, minimoimalla tarjoajien valitusperusteet. Vaikka tätä teknistä vaihetta voidaan juridisesti ja osaltaan myös taloudellisesti pitää tärkeänä osana hankintaprosessia, ei tässä osiossa ole tarkoitus käydä läpi jokaista erillistä teknis-

tä vaihetta, mitkä sisältyvät toteutusvaiheeseen, vaan käydä läpi ne keskeisimmät vaiheet, millä voidaan parhaiten vaikuttaa tarkoituksenmukaisen hankintasopimuksen syntymiseen. Seuraavissa kappaleissa käydään läpi:

- 1) Tarjousten käsittely ja vertailu
- 2) Hankintapäätöksen tekeminen
- 3) Hankintasopimuksen tekeminen.

#### 3.4.2.1 Tarjousten käsittely ja vertailu

Pekkala (2007) korostaa tarjousten saamisen jälkeistä aikaa keskeiseksi osaksi koko hankintaprosessia. Tarjousten käsittely voidaan jakaa tarjoajien kelpoisuuden ja soveltuvuuden tarkastamiseen, tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden tarkistamiseen ja tarjousvertailun tekemiseen. Lisäksi hän korostaa, että suuri osa markkinaoikeudelle jätetyistä valituksista, koskee tarjousten vertailua ja tarjoajien valintaa. (Pekkala 2007, 409.)

Tarjoajien kelpoisuuden ja soveltuvuuden tarkastamisen taustalla on pyrkimys varmistua tarjoajien valmiudesta niin teknisesti kuin taloudellisesti tuottaa sovitut palvelut koko sopimuskauden ajan. Tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuuden tarkastaminen johtaa usein epäselviin tapauksiin, erityisesti monimutkaisissa palveluhankinnoissa. Linjaveto tarjouksen hylkäämisen ja hyväksymisen välillä ei ole niin yksinkertainen kuin mitä voisi luulla. Joissakin tapauksissa tilaajan tulisikin pyytää lisäselvityksiä annettuihin tarjouksiin. Tässäkin kuitenkin korostuu tilaajan juridinen osaaminen, eli tilaajan tulee samalla varmistua siitä, että lisäselvitysten pyytäminen ei vaaranna tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua. Tarjousvertailussa kuntien palveluhankinnoissa voitava tarjous valitaan lähestulkoon aina kokonaistaloudellisilla kriteereillä. Esimerkiksi yksinkertaisissa tavarahankinnoissa, missä tuotteilla ei oleteta olevan laadullista eroa tuottajien välillä, kilpaillaan pelkästään hinnalla. Syytä on kuitenkin huomioida, että hinnallakin on painoarvo kokonaistaloudellisuuteen perustuvissa hankintapäätöksissä. Kuitenkin useimmissa tapauksissa laadulliset vertailuperusteet painottuvat hinnan painoarvoa enemmän. Tarjouskilpailussa laadullisten tekijöiden pisteytys aiheuttaa epäselvyyksiä tarjoajien puolella, mikä puolestaan voi johtaa valitukseen markkinaoikeu-



teen, kun tarjoajat kokevat tarjouskilpailun olevan syrjimättömän ja tasapuolisen kohtelun vastainen. (Lundström 2011, 121 - 124.) Riippuen siitä, kuinka monimutkaisesta palveluhankinnasta on kyse, tulisi tilaajan käyttää sellaista laadullista pisteytystä, minkä se pystyy hankintapäätöstä tehdessään mahdollisimman hyvin perustelemaan tarjoajille. Lundströmin (2011) mukaan vertailuperusteet voidaan pisteyttää alakohdittain tai niiden arvioinnissa voidaan käyttää sanallista arviointia. (Lundström 2011, 124.) Monimutkaisissa hankinnoissa tulisikin käyttää arviointitapana pisteytystä, mitä täydennetään sanallisella arvioinnilla. Laakoli (2008) korostaakin tilaajan osaamisen merkitystä ja vastuuta, sillä tilaajalle on annettu harkintavaltaa kokonaistaloudellisuuden määrittelyssä. (Laakoli 2008, 23; Kalima 2007 mukaan.)

#### 3.4.2.2 Hankintasopimuksen tekeminen ja seurantamittarit

Junnila ja Fredriksson (2012) täsmentävät, että hankintamenettely päättyy vasta hankintasopimuksen tekemiseen, ja tilaajan olisikin syytä varmistua siitä, että hankinta tehdään alusta loppuun huolellisesti. (Junnila & Fredriksson 2012, 33 [kide 20].) Junnila korostaa tarpeenmukaisesti hankinnan huolellista läpivientiä, mutta tämän tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä huomioidaan myös hankintasopimuksen laatimisen jälkeinen aika, eli hankinnan seuranta- ja valvontavaihe. Hankinnan seuranta- ja valvontavaihetta käydään tarkemmin läpi tämän kilpailutusvaiheen jälkeisessä osiossa.

Hankintasopimusta laadittaessa, ensimmäinen keskeinen huomio on se, että hankintasopimuksella ei pääsääntöisesti voi poiketa siitä mitä on kilpailutettu. Käytännön tasolla hankintasopimuksen laatiminen tarkoittaakin kilpailutuksessa sovittujen ehtojen kirjautamista. (Lundström 2011, 128.) Hankintasopimuksen laadinta on tekninen prosessi, mutta se ei kuitenkaan poissulje tilaajaosaamisen merkitystä muutamalla eri osa-alueella. Ensinnäkin Junnila ja Fredriksson (2012) selventävät, että erityisesti pitkäkestoisissa sosiaali- ja terveyspalveluiden hankintasopimuksissa viittaukset pelkästään yleisiin sopimusehtoihin ei normaalisti riitä, vaan sopimukset vaativat tapauskohtaisesti räätälöityjä sopimusmääräyksiä. (Junnila & Fredriksson 2012, 33 [kide 20].) Yleisten sopimusehtojen raameissa toteutettava sopiminen ei etenkään monimutkaisissa palveluhankinnoissa riitä, vaan se edellyttää myös senkaltaista sopimista, että sopijaosapuolet Junnilan ja Fredrikssonin (2012) mukaan ymmärtävät sopimusmääräysten velvoitteet samalla taval-

la, jotta pystytään minimoimaan mahdolliset sopimukseen liittyvät tulkintaerimielisyydet. Lisäksi hän korostaa, että sopimuksessa tulee myös täsmentää sopimuksen ja sen liitteiden tulkinnallinen etusijajärjestys. (Junnila & Fredriksson 2012, 33 [kide 20].)

Oikealla tavalla toteutettu hankintasopimuksen tekeminen on keskeinen vaihe, mutta vain osa prosessia, joten sopimuksentekohetkellä on syytä muistaa myös sopimuksen toteuttamisvaiheen merkitys. (Laakoli, 2008, 16; Kalima 2007, 309 mukaan.) Hankinnan seuranta- ja valvontavaiheen kannalta keskeistä on palvelusopimusten ohjausta, valvontaa ja seurantamittareita sekä sanktioita koskevien ehtojen määrittely. (Junnila & Fredriksson 2012, 33 [kide 20].)

Tarjousten vertailuvaiheessa tarjoajat pisteytetään joko pelkän hinnan tai kokonaistaloudellisuuden perusteella paremmuusjärjestykseen, joista voittavan tarjoajan kanssa tehdään hankintasopimus. Voittava tarjoaja valikoituu sillä perusteella, että se pystyy tarkoituksenmukaisemmin tuottamaan palvelun sille asetettujen tavoitteiden ja laadullisten ominaisuuksien perusteella. Tilaajan vastuu laadullisten ominaisuuksien tarkistamisesta ja valvonnasta ei rajoitu ainoastaan tarjoajien vertailuun ja myöhemmin hankintasopimuksen tekemiseen vaan sen tulee myös varmistua koko hankintakauden ajan siitä, että tarjouksessa mainitut laadulliset kriteerit myöskin täyttyvät. Tätä varten tilaajalla tulisi olla tarpeenmukaiset työkalut laadun ja ylipäänsä tuotannon valvontaan ja seurantaan.

Ahon (2012) mukaan tuotannon valvonta on sitä tärkeämpää mitä pidemmästä sopimuskaudesta on kyse tai mitä itsenäisempää on tuottajan toiminta. Keskeisimpänä keinona tilaajan tulisi palveluhankinnan valvomisen ja seurannan edesauttamiseksi laatia seurantamittarit, jotka liittyvät sekä määrään että laatuun. (Aho 2012, 129.) Seurantamittarit olisi syytä laatia jo tarjouspyyntövaiheessa, mutta ne voidaan laatia vielä myöhemmässä vaiheessa hankintasopimusta tehdessä. Aho (2012) mainitsee, että erityisesti terveydenhuollon palveluissa on tarpeellista neuvotella keskeisistä asioista vielä tarjouksen hyväksymisen jälkeenkin, ja usein seurantamittarit joko määritellään uudelleen tai niitä tarkennetaan sopimuksen seurantaan soveltuviksi. Terveydenhuollon palveluissa tarkoituksenmukaisimmat vaikuttavuuden ja laadun mittarit ovat potilasryhmäkohtai-

sia, sillä palvelutuotannon suurempien kokonaisuuksien laadun arviointi ei ole yksinkertaista. Samalla on syytä huomioida, että erityisesti terveydenhuollon palveluissa niin sanottu laatu voidaan useimmin havaita vasta pitkän seuranta-ajan jälkeen. (Aho 2012, 137 - 138.) Laadun arviointi ei näin ollen välttämättä rajoitu ainoastaan hankintakauden aikaiseen valvontaan vaan palvelulla aikaansaatuisten vaikutusten arviointi jatkuu hankintakauden jälkeenkin, jotta arvioinnista saadut tulokset ovat mahdollisimman luotettavia.

Seurantamittarit ovat osaltaan myös edellytys kannustimien määrittelemiseksi. Ahon (2012) mukaan kannustimissa on kysymys siitä, että tuottaja palkitaan tilaajan hyväksi tulevan tuottavuuden kasvun tai laadullisten tavoitteiden ylittämisen myötä. Esimerkiksi Kouvolaan on suunniteltu kannustinpalkkiomallia, missä tuottajaa palkitaan tietyllä osuudella säästöistä, jotka tuottaja on tilaajalle omalla toiminnallaan mahdollistanut. Sanktiossa on puolestaan kiteyttäen kyse siitä, että sopimusvelvoitteiden laiminlyönti ei muodostu taloudellisesti kannattavaksi tuottajalle. Useimmissa tapauksissa tilaaja seuraa määrällisten sopimusvelvoitteiden toteutumista, mutta vähintäänkin yhtä tärkeää on sanktioida laadullisia rikkeitä. Tämä kuitenkin edellyttää kehittyneitä laatuindikaattoreita. (Aho 2012, 131, 140, 143.) Erityisesti tilanteissa, joissa tuottaja pyrkii saavuttamaan taloudellista hyötyä omalle toiminnalleen kannustimissa asetettujen säästö-osuuksien kautta, on erityisen tärkeää, että tilaaja valvoo palvelun laadullisia ominaisuuksia. Ahon (2012) mukaan tämä onnistuu sillä, että kannustinpalkkioiden maksamisen yhtenä edellytyksenä on, että laatuindikaattorit eivät osoita palvelujen laadun heikentyneen. Vaikkakin tilaaja ulkoistaa palvelun, se ei poista järjestämisvastuullisen tilaajan yksiselitteistä vastuuta tuotetusta palvelusta. (Aho 2012, 132 ja 130.)

### 3.4.3 Tilaamisprosessin seuranta- ja arviointivaihe

Hankinnan seuranta- ja valvontavaiheen menestyksellä läpivienti edellyttää hyvin valmisteltua ja laadittua tarjouspyyntöä ja viimekädessä laadukasta hankintasopimusta. Näissä asiakirjoissa määritellään ja sovitaan hyvin pitkälti se, millä tavoin ja missä laajuudessa tilaajaa valvoo ja seuraa tuottajan toimintaa. Valkama (1994) jakaa tilaajan toteuttaman tuottajaan kohdistuvan arvioinnin juoksevaan arviointiin sekä kokonaisarviointiin. Juoksevaa arviointia suoritetaan koko sopimuskauden ajan, kun puolestaan

kokonaisarviointi tehdään sopimuskauden jälkeen, jolloin arvioidaan ovatko palvelut olleet niistä maksetun hinnan arvoisia. (Valkama 1994, 14.)

Seurantamittareiden, kannustimien ja sanktioiden määrittelyä käsitellään edellisessä osiossa. Tilaajan on mahdollista kuitenkin seurata ja valvoa tuottajan toimintaa myös muullakin tapaa kuin näiden edellä mainittujen työkalujen avulla. Aho (2012) luettelee muun muassa seuraavanlaisia tapoja:

- Paikan päällä tapahtuva havainnointi
- Asiakaspalaute
- Henkilöstön piiristä tulevat havainnot
- Kantelut

Käytännön tasolla tilaaja voi suorittaa valvomista käsittelemällä esimerkiksi seuraavia asioita:

- Laatuksiteerien toteutuminen
- Tuotantomäärät ja niiden suhde arvioituun tarpeeseen
- Toiminnan muutosten ennakointi
- Potilastytytyväisyysmittausten tulokset
- Henkilöstötytytytyväisyys
- Potilasasiamiehen lausunto (Aho 2012, 130 - 131.)

Tilaajan suorittaessa valvontaa tai arviointia Kallion ym. (2006) mukaan tulee huomioida myös tuottajan mahdollisuudet ilmaista ehdotuksia yhteistyön kehittämiseksi. Seurannan ja arvioinnin ei tule olla yksioikoisesti vain tilaajan mittareiden seurantaa, ilman tuottajalle suotua mahdollisuutta vaikuttaa yhteistyötapoihin ja seuraavaan sopimusprosessiin. (Kallio 2006, 325.)

## 4 CASE-KAUPUNGIT JA EMPIIRINEN TUTKIMUS

### 4.1 Hämeenlinna

Hämeenlinnan toimintatavan taustalla on kolme keskeistä samanaikaista muutosta: kuntaliitosmuutos (Hämeenlinna, Renko, Hauho, Lammi, Tuulos ja Kalvola), tilaaja-tuottaja -toimintatapamuutos ja elämäнкаariorganisointimuutos. Molemmissa tutkimuksen tapauksissa tilaaja-tuottaja -toimintatavan käyttöönottoon liittyi elämäнкаariajatteluun pohjautuva organisointimuutos. Hämeenlinnassa tilaaja-tuottaja -toimintatapa on kokonaisvaltainen, eli kaupungin kaikki palvelut on organisoitu tilaaja-tuottaja -toimintatapaa soveltaen. Tuotanto-organisaatio on puolestaan organisoitu hyvin pitkälti perinteisiä kuntaorganisaation palvelualueita noudattaen. (Pauni ym. 2010, 77.)

#### 4.1.1 Hämeenlinnan kaupungin tilaajatoiminnan organisointi

Tilaajan toiminta on organisoitu niin että palveluiden järjestämis- ja tilaajavastuu kuuluu kuudelle lautakunnalle. Lautakuntarakenne on muodostettu elämäнкаariajattelun mukaisesti. Lautakuntiin saapuvat asiat valmistellaan moniammatillisissa tilaajatiimeissä, joiden osaamista hyödynnetään laajasti ja monipuolisesti yli lautakuntarajojen. Tilaajatiimejä puolestaan johtavat tilaajaohjajat. Tilaajalla on toiminnassaan järjestämiseen liittyvä viranomaisvastuu. Tilaajatiimien kokonaisuus muodostuu lapset, nuoret ja elämäнкаalaatu - tiimistä, terveyden ja toimintakyvyn edistäminen sekä ikäihmiset -tiimistä ja yhdyskunta- sekä ympäristö- ja rakennusvalvonta -tiimistä. Terveyden ja toimintakyvyn edistäminen sekä ikäihmiset -tiimi on resursoitu laajimmin. (Pauni ym. 2010, 78.)

#### 4.1.2 Sopimusohjaus ja palvelusopimukset

Ensimmäiset sisäiset palvelusopimukset ovat olleet käytössä vuodesta 2009 lähtien tilaajan ja tuottajan välillä. Tilaajalautakunta hyväksyy palvelutuotantoon liittyvät palvelusopimukset vuosittain, ja vastaavat sopimusten syntymisestä, sisällöstä ja arvioinnista. Palvelusopimusten valmistelusta vastaavat tilaaja- ja tuottajaviranhaltijat. Ensimmäiset palvelusuunnitelmat hyväksyttiin vuonna 2010. Ulkoisten palvelusopimusten osalta määritelmät ja toimintamallin rakentaminen on kesken. (Pauni ym. 2010, 79.)

#### 4.1.3 Terveyttä ja toimintakykyä edistävät palvelut

Terveiden ja toimintakyvyn edistämisen lautakunta on toimialueensa järjestämisvastuullinen toimielin. Palveluiden tilaamiseen liittyvästä valmistelusta ja suunnittelusta vastaavat vastuualueeseen kuuluvat virkamiehet. Lautakunnan järjestämis- ja rahoitusvastuulla ovat kaupungin terveystalvelut, sosiaalisen tuen palvelut, vammaispalvelut sekä päihde- ja mielenterveyspalvelut. (Hämeenlinnan kaupungin vuoden 2014 tilausbudjetti.)

#### 4.2 Tampereen kaupunki

Tilaaaja-tuottaja-mallin kehittäminen oli keskeinen osa vuonna 2002 käynnistettyä kaupunkistrategian täytäntöönpanohanketta, missä tarkoituksena oli uudistaa päätöksenteko- ja toimintamalli uutta strategiaa vastaavaksi. Tilaaaja-tuottaja -toimintatapaan siirryttiin Tampereella vaiheittain alkaen vuonna 2004, jolloin uusittiin muun muassa lautakuntarakennetta ja organisoitiin joitakin palveluyksiköitä liikelaitoksiksi sekä lakkautettiin palveluiden hankintalautakunta. Vuonna 2004 tehtiin tilaaaja-tuottaja-mallin käyttöönotolle edellyttämiä valmisteluja tuotteistamalla palveluita sekä teknisen toimen ja sosiaali- ja terveystoimen tuottajaorganisaatioita uudistettiin. Vuonna 2005 tilaaaja-tuottaja-mallia pilotoitiin päivähoitossa, perusopetuksessa ja yhdyskuntapalveluissa. (Kallio ym. 2006, 64-65.)

Tampereella tilaaaja-tuottaja -toimintatapaa valmisteltiin koko kaupunkiorganisaatiota koskevana. Tarkoituksena oli edetä tiettyjä hallinnon- ja tehtäväalueita koskevien pilotitkokeilujen kautta tilaaaja-tuottaja -toimintatavan organisaatorakenteeseen ja toimintatapoihin. Tärkeiksi uudistusperiaatteiksi lueteltiin muun muassa seuraavat osa-alueet:

- Poliittisen päätöksenteon ja strategisen ohjauksen vahvistaminen
- Tilaaaja- ja tuottajatehtävien selvä erottaminen niin virasto- ja laitosorganisaatiossa kuin luottamushenkilöorganisaatiossa
- Ulkoisten palvelumarkkinoiden hyödyntäminen ja palvelujen tuottajien kilpailuttaminen, joka vaatii palveluiden tuotteistamista

- Perinteiset hallintorajat ylittävään prosessiajatteluun ja -suunnitteluun siirtyminen

Tilaaaja-tuottaja-malli otettiin käyttöön Tampereella vuonna 2007. (Kallio ym. 2006, 70.)

Tampereella tarvetta uudistukselle perusteltiin muun muassa seuraavilla toimintaympäristön muutostekijöillä ja voimilla:

- Palvelutarpeiden kasvu, jonka seurauksen menojen kasvupaine on tulevaisuudessa suurempaa kuin verotulojen kasvu
- Ulkoiset paineet kilpailun lisäämiselle
- Väestön ikääntyminen
- Henkilöstön eläkelöityminen
- Poliittisen järjestelmän luottamuksen heikentyminen

Tilaaaja-tuottaja-mallin käyttöönotolla pyrittiin vastaamaan lisääntyvään palvelutarpeeseen nykyisillä resursseilla. (Kallio ym. 2006, 65.) Toisin sanoen, vastaaminen lisääntyvään palvelutarpeeseen katsottiin mahdollistuvan tuottavuutta kohottamalla.

#### 4.2.1 Tampereen kaupungin tilaajatoiminnan organisointi

Tampereen kaupungin tilaajatoiminta on organisoitu kuuteen eri ydinprosessiin. Ydinprosesseista luottamushenkilötasolla vastaavat tilaajalautakunnat. Kutakin tilaajalautakuntaa johtaa apulaispormestari, jonka lautakuntatehtäviin kuuluu asioiden käsittelyn johtaminen, lautakunnalle esiteltävien asioiden valmisteluun liittyvien suuntaviivojen määrääminen sekä toimialueensa edunvalvonnasta ja sidosryhmiin suuntautuneesta yhteydenpidosta huolehtiminen. Lautakunnat yhdessä apulaispormestarin kanssa vastaavat palveluiden tilaamisesta asukkaille. Viranomaistehtävistä ja lautakuntatyön valmistelusta sekä asioiden esittelystä vastaa tilaajapäällikön johtama tilaajayksikkö. Tilaajayksikön tärkeimpiin tehtäviin kuuluvat ennen kaikkea kuntalaisten palvelutarpeiden arviointi, palvelujen tilaaminen konkreettisella tasolla, palvelujen laadun arviointi ja

valvonta sekä palvelujen kehittäminen yhdessä tuottajien kanssa. Tilaajayksiköt ovat osa kaupungin konsernihallinnon tilaajaryhmän kokonaisuutta. (Junnila ym. 2012, 43.)

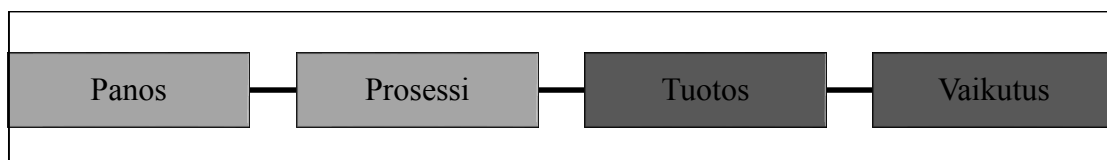
#### 4.2.2 Terveyttä ja toimintakykyä edistävät palvelut

Tampereen kaupungin palveluiden tilaamisen valmistelusta ja suunnittelusta vastaa konsernihallinnon tilaajaryhmä, minkä toiminnot on jaoteltu ydinprosesseittain tilaajalautakuntien mukaan. Terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunta vastaa ennalta ehkäisevien palvelujen, perusterveydenhuollon avopalvelujen, päihde- ja mielenterveyspalveluiden, vammaispalveluiden, erikoissairaanhoidon palvelujen sekä sosiaalisen tuen palvelujen järjestämisestä. Lautakunnalle valmistelusta ja suunnittelusta vastaa terveyden ja toimintakyvyn ydinprosessi. (Tampereen kaupungin hyvinvointiker-tomus.)

#### 4.3 Tilaajaosaaminen ja tuloksellisuus

Teemahaastattelussa tilaajaosaamiseen ja tuloksellisuuteen liittyvä tarkastelu ja keskustelu painottuivat kahteen eri pääkohtaan. Ensinnäkin tuloksellisuuden ymmärtämiseen, eli miten tuloksellisuus ymmärretään yleisellä tasolla kunnan palveluiden järjestämiseen liittyvissä prosesseissa. Toisena pääkohtana keskustelu kiinnittyi tilaajaosaamisen ja tuloksellisuuden linkittymiseen ja näiden väliseen suhdetarkasteluun.

Keskusteltaessa yleisellä tasolla siitä, mitä tuloksellisuudella tarkoitetaan kunnan palveluiden järjestämiseen liittyvässä kokonaisuudessa, lähes poikkeuksetta haastateltavat määrittelivät ensi kädessä panos-puolen sijasta suorite-puolta ja suoritteisiin liittyviä vaikutuksia (kuvio 9).



Kuvio 9. Panos-tuotos malli osana tuloksellisuutta (1).



*”-- meillä on ollut tää, että kuinka paljon kuntoutuu kevyempiin palveluihin, niin se on meillä se palvelulupaus ja sit se tulos ja nyt meillä on tässä nuorten työpajatoiminnassa yks tulos se, että kuinka poluttautuu eteenpäin eli se on sitä matalan kynnyksen palvelua. --”* Haastateltava (4), Tampereen kaupunki.

*”-- saatavuus, vaikuttavuus ja asiakaspalaute. Sillä vaikuttavuudella mä tarkoitan semmosta teknistä suorittamista että saadaan verenpaineet kohdalleen ja verensokerit kohdalleen, mut se asiakkaan kokema laatu ja siten tota ja kustannukset ja tota tosiaan tää tekninen vaikuttavuus. --”* Haastateltava (2), Hämeenlinnan kaupunki.

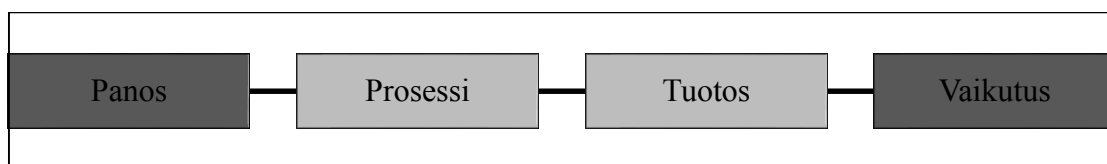
*”-- että pystyy mahdollisimman hyvin hoitaa ne asiakkaansa jo siellä terveysasemalla esimerkiksi, että tarvitaan mahdollisimman vähän niitä erityispalveluita ja kyetään vastaan siihen tarpeeseen, että tarvittaessa käydään kotona esimerkiksi ikäihmisten luona ja tällä tavalla että otetaan kokonaisvaltaisesti se ihminen huomioon niin se on ehkä semmonen periaate mitä se vois olla. --”* Haastateltava (6), Tampereen kaupunki.

Niin Hämeenlinnassa kuin Tampereellakin yhtenä konkreettisena tulosta mittaavana tekijänä pidettiin, erityisesti asumis- ja kuntoutuspalveluihin liittyvissä hankinnoissa, kuntoutumista kevyempiin palveluihin. Hämeenlinnan osalta haastateltava (3) vielä tähdensi, että tuloksena voidaan pitää myös sitä, että asiakas saadaan pidettyä erikoissairaanhoidtoa kevyemmässä palvelussa. Toisena haastatteluissa ilmenneenä huomiona, tuloksellisuutta määriteltäessä, nousi esille sellaisia termejä kuin ”saatavuus”, ”vaikuttavuus”, ”asiakaspalaute” ja ”palvelutarpeeseen vastaaminen”. Kyseiset termit ovat hyvin tuttuja tuloksellisuutta määrittelevässä kirjallisuudessa. Valtiovarainministeriön tuloksellisuuskäsitteistön (1988, ks. Meklin 2009, 36.) mukaan vaikuttavuus kuvaa tuosten vaikutuksia. Lisäksi ohjeen mukaan on otettava huomioon esimerkiksi saatavuus. Palveluiden saatavuus nähdään siis tässä vaikuttavuuden alakäsitteenä. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen tuloksellisuuden tulkinnassa (1989, ks. Meklin 2009, 39.)) vaikuttavuus on puolestaan määritelty kykynä aikaansaada sellaisia vaikutuksia, seurauksia tai

lopputuloksia, jotka vastaavat vaikutuksille asetettuja tavoitteita tai tyydyttävät kunnan asukkaiden tarpeet. Meklin (2009) lisäksi korostaa, että vaikuttavuutta on tulkittu usealla tavalla, mutta tulkinoille yhteistä näyttää olevan, että tulkinnot koskevat tuotoksilla aikaansaattavia vaikutuksia. (Meklin ym. 2009, 47.)

Asiakkaan kokema laatu eli asiakastyytyväisyys, mitä mitataan usein asiakas asiakaspalautteista saadun informaation kautta, nostetaan esille kunnallisen työmarkkinalaitoksen uudessa tulkinnessa (2000, ks. Meklin 2009, 43.). Suosituksessa asiakastyytyväisyys on yksi tuloksellisuuden alakäsite. Näiden tulkintojen perusteella ”saatavuus” ja ”palvelutarpeeseen vastaaminen” nähdään olevan vaikuttavuuden alakäsitteitä ja vaikuttavuus puolestaan näyttäytyy tuloksellisuuden alakäsitteenä. Asiakastyytyväisyyden koetaan olevan suora alakäsite tuloksellisuutta määriteltäessä, joten asiakastyytyväisyys rinnastetaan vaikuttavuuden kanssa samalle alakäsitteiden tasolle tuloksellisuutta määriteltäessä.

Tuloksellisuutta mitattaessa tai sellaiseen toimintaan pyrkiessä, tulee diskurssissa huomioida panos-puoli tuottavuuden ja taloudellisuuden kautta. Useassa haastattelussa ohjasin keskustelua panos-puolelle, sen merkityksen selvittämiseksi, jolloin panosten asema osana tuloksellisuutta nostettiin viimeistään esille. Kuvio 12 voidaan todeta, että huomio kiinnittyy näin ollen tuotosten ja vaikutusten sijasta (kuvio 10) vaikutusten ja panosten tarkasteluun.



Kuvio 10. Panos-tuotos -malli osana tuloksellisuutta (2).

*”-- pyrkimys on, että meillä on kohtuuhintaiset, sillä lailla kustannustehokkaat palvelut ja asiakkaiden tarpeita vastaavat palvelut... sitä taloutta ei voi kyllä tänä päivänä väheksyä. --”* Haastateltava (6) Tampereen kaupunki.

*”-- talous on yks mutta kaikkein tärkein on tietysti, että se palvelu on sel-laista, mitä se asiakas tarvitsee, se on se kaikista tärkein. --”* Haastateltava (1), Hämeenlinnan kaupunki.

Edellä olevista lainauksista voidaan todeta kustannusten ja talouden linkittymisen palvelutarpeita vastaaviin palveluihin. Huomio kiinnittyy tuotos-puolen lisäksi panos-puoleen, sekä samalla yhdistyy tuotoksilla aikaansaataviin vaikutuksiin, eli tässä tapauksessa palvelutarpeen vastaavuuteen.

Tilaaajaosaamisen ja tuloksellisuuden välistä yhteyttä on kirjallisuudessa tutkittu hyvin vähän, jos ei ollenkaan. Kysymys on siis siitä, millä tapaa tilaamisprosessiin uppoutuva tilaaajaosaaminen vaikuttaa siihen, kuinka tuloksellista tai tuloksetonta kunnan tai kaupungin palveluiden järjestäminen on. Miten tilaaajaosaamisella vaikutetaan tuloksellisuuden alakäsitteisiin tuottavuuteen, taloudellisuuteen ja vaikuttavuuteen? Teoriasta vedettyjen johtopäätösten perusteella tilaaajaosaamisen merkitys koko toiminnan onnistumisen kannalta on keskeinen, joten sillä on oltava myös vaikutus siihen kuinka tuloksellista toiminta on. Kirjallisuudessa tuloksellisuutta onkin kuvattu sellaisilla määreillä kuin onnistuminen, hyvyys ja menestys. Haastattelut puolsivat sitä käsitystä, että tilaaajaosaamisen roolia ei tule väheksyä puhuttaessa toiminnan tuloksellisuudesta. Sen sijaan, kun kysymys oli siitä, missä määrin tilaaajaosaaminen tuloksellisuuteen vaikuttaa tai mikä on jonkin tietyn osaamisalueen merkitys koko toiminnan onnistumiselle, oli odotetusti haastateltaville vaikeasti määriteltävissä.

*”-- kyllä mä näkisin, että sillä on merkitystä mutta tietysti on vaikeeta omaa itseä arvioida. --”* Haastateltava (4), Tampereen kaupunki.

*”-- kyllähän se, että sää osaat tehdä niitä hankintoja sillä tavalla, että ne vastaa niitä palvelutarpeita ja sää osaat ottaa sen taloudellisuuden huomioon ja osaat laatia, kyllähän kaikki liittyy siihen, että se varmistaa sen paremman tuloksen... yleisellä tasolla vois tietysti sanoa että hankinta-osaaminen liittyy tuloksellisuuteen ja vaikuttaa tuloksellisuuteen, mutta*

*kyllähän sitä pitää niinku avata ja mennä vähän enemmän sisälle. --*"  
Haastateltava (5), Tampereen kaupunki.

*-- no se on varmasti hyvin keskeinen siinä... sitten se tilaajaosaaminen keskittyy siihen, että löydetään sieltä ne niinku palvelun tulokset tai oikeestaan se vaikuttavuus ja se määrittelyvaihe ja seurantavaihe on mun mielestä niitä keskeisiä tässä tilaajaosaamisen kannalta. --*" Haastateltava (6), Tampereen kaupunki.

Haastatteluiden perusteella tilaajavirkamiehen toiminnassa on taustalla pyrkimys varmistaa tulos, eli toisin sanoen suoritteella aikaansaatu vaikutus. Haastateltava (6) vielä tähdensi, että tilaajavirkamiehelle tehtäviin kuuluva palvelun määrittely tai palvelun kuvaaminen on edellytys sille, että palvelun tulokset tai vaikuttavuus on ylipäänsä löydettävissä. Tarkasteltaessa tilaajaosaamisen yhteyttä tuloksellisuuteen, täytyy kuitenkin edelleen avata enemmän hankintaosaamisen tai laajemmassa merkityksessä tilaajaosaamisen kokonaisuutta. Haastateltava (5) koki, että tilaajavirkamiehen osaamisella on keskeinen vaikutus siihen, millä tapaa oma toiminta tukee haluttua tulosta. Pitää olla näkemys siitä, mitä halutaan, minkälaista laatua ja minkä hintaista palvelua, eli kysymys on silloin palvelun määrittelystä, palvelukuvauksesta ja hankinnan ehdoista, joiden laatiminen on ensi kädessä tilaajavirkamiehen vastuulla. Haastateltava (5) nosti esille muista haastateltavista poiketen myös sellaisen huomion, että kun tarkastellaan toiminnan tuloksellisuutta, huomion ei välttämättä tarvitse aina ensisijaisesti kohdistua siihen, kuinka kunta saa mahdollisimman halvalla mahdollisimman hyvää. Sen sijaan olisi tarpeen myös tarkastella tuloksellisuutta palveluntuottajan näkökulmasta, eli sitä millä tapaa palveluntuottaja esimerkiksi laskee palvelusta koituvan kustannuksen, minkälaisen henkilöstörakenteen palvelu mahdollisesti edellyttää ja miten palvelutuotanto hinnoittelee riskin esimerkiksi sille, jos asiakkaita ei kanavoidu riittävästi palvelun piiriin. Haastateltavan mukaan pitää miettiä sitä, mitä tuotannon puolella tapahtuu, jotta on edes mahdollista tavoitella haluttua lopputulosta.

#### 4.4 Muuttuva toimintaympäristö – haaste tilaajaosaamiselle

Tässä tutkimuksessa, kun tarkastelemme tilaajaosaamista tilaaja-tuottaja -toimintatavan viitekehyksessä, voimmekin kysyä, millä tapaa tämä toimintatapa on muuttanut toimintaympäristöä, missä tilaajaosaamista sovelletaan. Haastatteluissa ilmeni niin Hämeenlinnan kuin Tampereenkin osalta, että itse toimintatapa ei ole välttämättä muuttanut radikaalisti esimerkiksi sitä, missä laajuudessa palveluita ulkoistetaan kunnallisessa tuotannossa. Onhan palveluita ulkoistettu molemmissa kunnissa jo ennen toimintatapaa siirtymistä. Kunnissa kuitenkin oltiin yhtä mieltä siitä, että toimintatapa on kehittänyt hankintaosaamista, avannut kustannusrakenteita ja lisännyt toiminnan läpinäkyvyyttä sekä avoimuutta.

Kunnan taloudellinen tila ja ylipäänsä niukoilla resursseilla ”pelaaminen” vaikuttavat luonnollisesti tilaajan mahdollisuuksiin maksimoida tilaajaosaaminen tilauksiin liittyvissä prosesseissa. Teoreettiselta lähtökohdaltaan voidaan todeta, että niukoilla resursseilla toimiminen edellyttää tehokkuuden lisäämistä organisaation sisällä eli resurssit allokoidaan sellaisille toimille, missä ne tuottavat suurimman hyödyn tai tarpeen tyydytyksen, tämän lisäksi yksiköiden tulee toimia tuloksellisesti eli tuottavasti, taloudellisesti ja vaikuttavasti. Resurssien allokointipäätökseen liittyen voidaan tässä kohdassa todeta, että se ei aina toimi tilaajan kannalta suotuisasti. Poliittisen johdon tulisikin ymmärtää ensi kädessä se, millä tapaa tilaaja-tuottaja -toimintatapa muuttaa tilaajavirkamiehen tehtäväkokonaisuutta. Tutkimuksen tapauskunnissa palveluita on hankittu kunnan ulkopuolelta, erityisesti tietyissä sosiaali- ja terveyspalveluissa ennen kuin tilaaja-tuottaja -toimintatapa on käynnistynyt, mutta empiirisen aineiston perusteella toimintatapa on kiihdyttänyt entisestään palveluiden ulkoistamista, ja palveluiden ulkoistaminen nähdäänkin yhä enemmän vartenotettavana palveluiden järjestämismuotona.

Aho (2012) tähdentää, että tilaamisprosessin käynnistyessä tai hankintojen ajankohtaisuudessa, riittävä resursointi tulisi varmistaa yleisellä tasolla. Riittävällä resursoinnilla Junnila tarkoittaa tässä yhteydessä riittävän ajan varaamista itse hankintaan ja sen johtamiseen. (Aho 2012, 133 - 134.) Kysyttäessä toimintaympäristöön liittyvistä haasteista, useat haastateltavat nostivat esille resursointiin liittyvät ongelmat.

*”-- siinä on paljon palveluntuottajia niin tottahan toki se tuo haastetta, että sin pitää ensinnäkin hankkia niitä palveluita niinku monenlaista kom-mervenkkiä, ja sitten seurata myös niiden sopimusten toteutumista ja sit-ten muunlainen yhteistyö, että palveluntuottajat odottaa hirveesti kaupun-gilta sellaista ohjausta ja vuorovaikutusta, neuvontaa ja kun niitä palve-luntuottajia on useita kymmeniä, niin siinä ei tällöinen yks ihminen aina repee. --”* Haastateltava (4), Tampereen kaupunki.

Resursoinnin puute ilmenee haastateltavan (4) mukaan siinä, että riittävän vuorovaiku-tuksen ylläpitäminen tuottajatahoihin on lähes mahdotonta johtuen tilaajaorganisaation ohuudesta. Lisäksi hankintalaki edellyttää objektiivista ja tasapuolista kohtelua eri tuot-tajien välillä, mikä haastateltavan mukaan johtaa lopulta siihen, että ollaan vuorovaiku-tuksessa vähän kaikkien toimijoiden kanssa, mutta ei riittävän perusteellisessa vuoro-vaikutuksessa kenenkään kanssa. Tässä yhteydessä haastateltava nosti esille myös hal-lintovastaisuuden eli haastateltava koki, ettei lisäresursointi tilaajatoimintaan virka-mieshallintoon ole kovinkaan todennäköistä.

Riittävän resursoinnin puute voi näkyä esimerkiksi osiltaan jopa innovatiivisten kehitys-ideoiden ”alas ampumisena”, niiden edellyttäen usein lyhyellä aikavälillä resursoinnin lisäämistä. Hämeenlinnan kaupungilla kehitetyn toimintakyvyn kehitystä mittaavan toimimittariston käyttäminen sellaisenaan kaatui riittämättömään resursointiin.

*”-- meillä oli aluks tällöinen hieno toimimittaristo. Me oltiin kaikki asi-akkaat arvioitu tän toimimittariston mukaan ja sitten vuoden päästä piti kattoo, miten se oli kehittynyt siinä toimimittaristossa se kehityskyky, et to-ta no se me todettiin, et täähän oli ihan suurudenhullu homma, että eihän mun työntekijät ehdi käymään yhtäkkiä semmosta valtavaa sapluunaa kaikkien kanssa läpi. --”* Haastateltava (1), Hämeenlinna.

Lopulta Hämeenlinnassa päädyttiin yksinkertaistamaan mittaristoa asettamalla sinne 3 - 5 konkreettista tavoitetta. Lopputulema oli siis sellainen, että mittareiksi asetettiin hel-

posti mitattavia muuttujia eli toisin sanoen sellaisia tekijöitä, joiden mittaaminen ei lisää kohtuuttomasti työntekijöiden kuormitusta. Mittarit eivät välttämättä mitanneet niitä asioita samassa laajuudessa, mitä alkuperäisen toimimittariston piti mitata. Sanktio- ja bonusjärjestelmien asettamiseen tarjouspyyntövaiheessa koskee myös samat resursseihin liittyvät rajoitteet. Näiden, osittain innovatiivisuutta mahdollistavien tekijöiden lisääminen tarjouspyyntöön voi joissakin palvelutilauksissa jäädä tekemättä, sillä ne koetaan työläiksi, valvontaa ja seuranta vaativiksi työkaluiksi.

Toinen haasteita aiheuttava kokonaisuus on tilaajan ympärille verkottuva toimijakenttä. Monimuotoinen toimijakenttä asettaa itsessään jo haasteita tilaajan toiminnalle ja edellyttää uudenlaista tilaajaosaamista. Toimijakenttää liittyvää tilaajaosaamista käsittelen vielä tarkemmin ”prosessit” -osiossa. Tilaajaosaamisen soveltamista rajoittavat sellaiset tekijät, jotka eivät välittömästi johdu tilaajaosaamisesta tai sen puutteesta. Tällaisia tekijöitä ilmenee, kun tilaaja toimii vuorovaikutussuhteissa tilaajalle ominaisessa verkostossa eri toimijoiden kanssa. Haastatteluissa ilmeni, että erityisesti tuottajat, poliittinen johto ja asiakkaat vaikuttavat mahdollisuuksiin soveltaa tilaajan kannalta tilaajaosaamista rationaalisesti tilaamiseen liittyvissä prosesseissa.

Tilaajan ja tuottajan välille syntyvässä rajapinnassa ilmenee erilaisia haasteita tilaajaosaamisen soveltamiselle. Resursointiin liittyvässä osiossa ilmeni, että erityisesti isossa kaupungissa haasteita syntyy laajan ”sopimussalkun” hallinnassa. Tämä ongelma rinnastettiin resursointiin, mutta yhtäläillä se on seuraus laajentuneesta toimijakentästä ja osin myös kasvaneista ulkoistamispäätöksistä. Paunin ym. (2010) mukaan laajan toimijajoukon hallinta edellyttää tilaajalta verkosto-osaamista ja sen kehittämistä. Tilaajan tulee ohjata ja seurata samanaikaisesti erilaisia tuotanto-organisaatioita sekä useiden sopimusten muodostamaa sopimussalkkua eri palveluissa. (Pauni ym. 2010, 42 ja 70.)

Tilaajan ja tuottajan välinen ohjaus perustuu hyvin pitkälti sopimukseen, mutta yhteistyö sopimuksen aikaan saamiseksi ja sopimuksen aikainen yhteistyön syvyys vaikuttavat siihen millä tapaa palvelutuotantona on mahdollista yhteisesti kehittää. Haastatteluiden perusteella tapauskunnissa on yhteistä pyrkimys syventää tilaajan ja tuottajan välistä suhdetta lisätäkseen toimijoiden välistä keskinäistä luottamusta. Lähtökohdiltaan tilaa-

jan on tunnettava ne raamit, minkä sisällä tilaaja ja tuottaja voivat olla yhteistyössä keskenään. Hankintalaki edellyttää tuottajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua. Hankintalaki nähdään tämän kohdan osalta rajoittavana tekijänä, tosin Tampereen kaupungin osalta ilmeni, että sen tuomiin haasteisiin on opittu mukautumaan aikaisempaa paremmin.

*”-- annettiin hirveitä ohjeita, ettei saa suosia ketään eikä saa mennä syömään kenenkään kaa eikä muuta, että se on pikkuhiljaa löysentynyt.. Mä muistan kuinka sitä alkuun varoteltiin ihan hirveesti, että ei saa olla missään, että ei sitä nyt enää ja nähdään ettei voi toimia sillain ettet sää missään kanssakäymisessä, että alkuunhan sitä pelkäs että ei uskaltanut niinku mitään puhua ja ajatteli, että nyt mää suosin tota että nyt tavallaan nähdään että on pakko jonkun verran tehdä sitä yhteistyötä että eihän näiden asioiden kehittämisestä tuu mitään, jos en mää voi kertoa niinku kellekkään mitään. --”* Haastateltava (4), Tampereen kaupunki.

Tilaajan ja tuottajan välistä yhteistä pitkäjänteistä kehitystyötä rajoittaa myös tuottajien mahdollinen vaihtuminen sopimuskausien päättyttyä.

*”-- nyt sitten sitä itse palvelua on pystynyt sorvaamaan ja kehittämään, mut nyt taas sitten tulee uusia palveluntuottajia ja ne pitää saada ruotuun ja siihen ymmärtää, että mikä tää on tää sopimus ja miten seurataan ja raportoidaan, et se on niinku semmosta jatkuvaa palveluntuottajan opastamista ja ohjaamista. --”* Haastateltava (3), Hämeenlinnan kaupunki.

Toinen pitkäjänteistä kehitystyötä ja lopulta tilaajaosaamisen soveltamista rajoittaa tuottajien sisällä tapahtuvat muutokset erityisesti henkilökunnan osalta.

*”-- se porukka muuttuu, että se ei kehity, että jos se sama porukka tekis töitä siellä useamman vuoden, niin se olis paljon pidemmällä ja laadukkaampaa se työ mutta kun kokoajan niin sinne tulee uutta ja osa lähtee pois eläkkeelle ja osa*



*vaan muuten vaan vaihtaa työpaikkaa. --”* Haastateltava (3), Hämeenlinnan kaupunki.

Erityisesti palvelutuotannossa toimivien esimiesten vaihtuminen koetaan harmillisena asiana. Haasteeksi voi muodostua kehitystyön jatkaminen, eli se millä tasolla esimerkiksi tuottajan toiminnasta vastaava uusi esimies sitoutuu pitkäjänteiseen kehitystyöhön. Haastateltava (3) kokee, että tässä tilanteessa vaaraksi voi muodostua se, että tuottajan puolella lähdetään kehittelemään ihan jotain muita asioita, mitä tilaajan ja tuottajan välisessä sopimuksessa on alun perin sovittu.

Toisena sopimukseen liittyvänä haasteena koetaan etenkin isompien tuottajan osalta se, kuinka sopimukselliset asiat, myöhemmin tavoitteet, välittyvät tuottajaorganisaatiossa strategiselta tasolta operatiiviselle tasolle, ”ruohonjuureen” eli suorittavalle tasolle.

*”-- että jos se tarjouksen tekijä on joku ison firman taloushallinnon ihminen, niin sitten miten se valuu sille sairaanhoitajalle, joka ei oo ikinä nähnykkään sitä sopimusta. Ei ne yhtään tiedä, mitä niitten pitäis tehdä siellä, että se on kyllä semmonen mikä ei ole valunut sinne käytäntöön. --”* Haastateltava (3), Hämeenlinnan kaupunki.

Toisena tilaajaosaamisen rationaalisen soveltamisen rajoitteena koettiin osittain kunnan poliittisen johdon rooli tai myöhemmin heidän asettamansa linjaukset palvelutuotantoon liittyen. Markkinoiden monopolisoituminen koettiin uhkana niin ulkoisessa kuin sisäisessä palvelutuotannossa. Erityisesti asumispalvelumarkkinoilla on ollut havaittavissa trendi, missä isommat palveluntuottajat ovat ostaneet kilpailevia pienempiä tuottajia, jolloin luonnollinen kilpailullinen asetelma markkinoilla voi vääristyä ja lopulta johtaa jopa lähes monopolin kaltaiseen markkinatilanteeseen. Sisäisessä palvelutuotannossa tuottajan monopolinen asema ei ole kunnissa mitenkään uusi asetelma. Pyrkiminen kuitenkin usean tuottajan väliseen kilpailulliseen tilaan voi olla haastavaa johtuen kunnan poliittisen johdon linjauksista, vaikkakin kilpailullisen asetelman tavoittelu on harvoin perusteltu irrationaalisesti. Yhdessä tapauksessa oli harkittu oman tuotannon ulkoista-

mista lisätäkseen kilpailullisen asetelman tuomaa ”sparraus” -vaikutusta. Alkuun poliittinen johto suhtautui tähän hyvin kyseenalaistavasti.

*”-- pelätään näitä monikansallisia yrityksiä, että siellä on tietyt ryhmät, jotka ei nää sitä hyvänä, että menis voitot johki Cayman-saarille. --”*

Haastateltava (2), Hämeenlinnan kaupunki.

Poliittisen johdon argumentaatio on ”myytävissä”, mutta tuleeko sitä yleistää kaikkiin tapauksiin. Lopulta kuitenkin Hämeenlinnan kaupungilla päädyttiin selvittämään tätä palvelutuotannon ulkoistamismahdollisuutta.

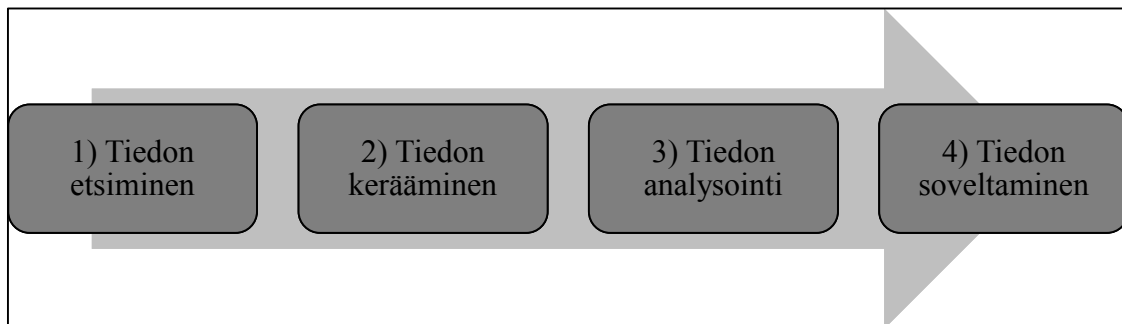
#### 4.5 Tilaajaosaaminen ja prosessi

Kuten jo edellisessä ”tilaajaosaaminen ja tuloksellisuus” -osiossa todettiin, koetaan tilaajaosaamisella olevan keskeinen vaikutus siihen kuinka tuloksellista tai tuloksetonta kunnan ulkoinen palvelutuotanto on. Tilaamisprosessiin uppoutuvaa tilaajaosaamista voidaanakin näin ollen pitää eräänlaisena ”välineenä” vaikuttaa toiminnan onnistuneisuuteen. Tämä osio rakentuu kolmesta eri kohdasta; 1) Valmisteluvaihe, 2) Toteutusvaihe ja 3) seuranta- ja arviointivaihe. Tässä osiossa pyrittiin haastateltavien kanssa määrittelemään sitä, minkälaista osaamista tilaamisprosessin eri vaiheissa tilaajavirkamieheltä edellytetään.

##### 4.5.1 Tilaamisprosessin valmisteluvaihe

Haastatteluissa tilauksen valmisteluvaiheeseen liittyvää osaamista käsiteltäessä kriittisiksi alueiksi todentui erityisesti palvelutarpeen arvioiminen ja tarjouspyyntöasiakirjan laatiminen. Palvelutarpeen arvioimista tarkasteltaessa teoreettiselta tasolta, kuten jo tämän tutkimuksen teoriaosuudessa Lehto ym. (2012) mainitsee, tilaaja-tuottaja -toimintatavan soveltaminen kunnassa pohjautuu hyvin keskeisesti tilaajan ja tuottajan selkeään erotteluun, missä tilaajan rooli on lähestulkoon yksistään vastata palvelutarpeen arvioimisesta, jolloin tuottajan tehtäväksi jää itse palvelun tuottaminen. Käytännön tasolla palvelutarpeen arviointi pohjautuu kunnissa hyvin pitkälti niin sanottuun histori-

alliseen pohjaan sen sijaan, että päätöksenteossa painotettaisiin ennemminkin tulevia muutoksen tarpeita. (Lehto ym. 2012, 160.) Haastatteluiden perusteella palvelutarpeen arvioiminen voidaan jakaa toiminnoittain kronologiseen järjestykseen, mitä havainnollistetaan kuviolla 11. Palvelutarpeen voidaan jakaa neljään vaiheeseen: 1) tiedon etsiminen; 2) tiedon kerääminen; 3) tiedon analysointi ja 4) tiedon soveltaminen. Näiden toimintojen suorittaminen puolestaan edellyttää tilaajavirkamieheltä toiminnoittain vaihtuvaa kompetenssia.



Kuvio 11. Palvelutarpeen arvioimisen prosessi toiminnoittain.

Tilaajan palvelutarpeen arvioimisessa keskeiseksi osaamisalueeksi näyttää muodostuvan yhteistyötoiminta erilaisten informaatiota tuottavien tahojen kanssa. Kuva tulevasta palvelutarpeesta ei muodostu tilaajaorganisaatiossa suljettujen ovien takana, vaan se edellyttää ensinnäkin informaatiota tuottavien rajapintojen etsimistä.

*”-- pitää olla aika hyvät vuorovaikutustaidot ja olla valmis ja avoin selvittämään asioita, että tätä (palvelutarpeen arviointia) ei voida tehdä missään kopissa huoneessa pöydän ääressä yksistään. --”* Haastateltava (5), Tampereen kaupunki.

*”-- että mun työntekijät tekevät siellä asiakaspinnassa jokaiselle asiakkaalle palvelutarpeen arvioinnin, sen perusteella tulee palvelut elikkä ei voi tehdä tai ei voi antaa palveluita, jos ei sitä arviointia ole tehty tai palvelusuunnitelmaa. --”* Haastateltava (1), Hämeenlinnan kaupunki.

*”-- siellähän se ihminen parhaiten tunnetaan, siellä on toimintaterapeutit ja muut ja meillä se lähtee sieltä että siellä se työryhmä on arvioinut, että tarvii palveluasumispaikan missä on yöllä hoitaja ja sit kaupungin työntekijä menee sinne ja osallistuu hoitoneuvotteluun ja sitten tekee omat arviot, että tarviiko jotain muita palveluita. --”* Haastateltava (3), Hämeenlinnan kaupunki.

*”-- me ollaan tavattu asiakkaita ja palveluntuottajia erilaisissa foorumeissa ja meillä on järjestetty erilaisia tilaisuuksia ja yleensäkin sitten yritetty sitä omaa ammattitaitoa käyttää siinä, että minkälaisia kokemuksia meillä itellä on siitä. --”* Haastateltava (4), Tampereen kaupunki.

Haastatteluiden perusteella palvelutarpeen arviointi perustuu informaatioon, mikä syntyy niin sanotulla ruohonjuuritasolla. Arviot näyttävät perustuvan tuottajalta tai suoraan asiakkaalta tulleeeseen tietoon. Tilaajavirkamiehen tehtäväksi vaikuttaa muodostuvan ennen kaikkea saadun tiedon muokkaaminen kokonaiskuvan luomiseksi.

*”-- koittaa sitä, että se (palvelu) olis mahdollisimman kevyt, mahdollisimman edullinen ja toisaalta sen asiakkaan kuuleminen, että mitä se on ja toisaalta työryhmän, että mitä se pitää tärkeenä et siitä pitää jotenkin muodostaa se kokonaiskuva. --”* Haastateltava (3), Hämeenlinnan kaupunki.

Haastatteluiden perusteella palvelutarpeen arviointi ei perustu yksinomaan menneeseen palvelutarvekehitykseen, vaan mahdollisimman realistisen kuvan synnyttäminen tulevaisuuden palvelutarpeesta pyritään muodostamaan tuottajalta tulleeeseen tietoon ja erityisesti Hämeenlinnan kaupungin osalta hyvin yksilölliseenkin arviointiin.

*” -- mä käyn niiden tiimissä joka viikko, et mä tiedän aika paljon näistä asiakkaista sit kuitenkin. --”* Haastateltava (1), Hämeenlinnan kaupunki.

Yksilöllinen arviointi edellyttää tilaajalta tiivistä yhteydenpitoa tuottajaorganisaatioon ja jopa tilaajan jalkautumista asiakkaiden pariin, jolloin vuorovaikutussuhteet eivät rajoitu ainoastaan tilaajan ja tuottajan välille, vaan myös välittömään vuorovaikutussuhteeseen asiakkaiden kanssa.

Kuten jo edellä todettiin, informaatiokanavia on useita ja tilaajavirkamiehen osaaminen joutuu koetuksella sillä hetkellä, kun tietoa aletaan analysoimaan. Ennen kaikkea tilaajavirkamiehen tulisi olla näkemys tiedon oikeellisuudesta eli validiudesta.

*”-- lukutaitoa... semmosta taitoo pitää olla, pitää nähdä, että mikä on sen tiedon oikeellisuus muun muassa ja tuleeko se sitten niin, että se tulee yhdeltä ihmiseltä vai onko siellä taustalla joku tilasto ja tämmöistä näin karkeesti ajatellen. --”* Haastateltava (6), Tampereen kaupunki.

Suoraan asiakkailta kerättyyn informaatioon tulisi haastatteluiden perusteella suhtautua myöskin varauksellisesti. Ensinnäkin, erityisesti Tampereen kaupungin osalta ilmeni, että tilaajan ja asiakkaan välisen yhteisen kielen löytyminen voi haastavaa. Vaarana on tukeutuminen ”virkamiesjargoniin”, mitä asiakaspinnassa ei välttämättä ymmärretä. Toisekseen haasteita tilaajavirkamiehelle asiakasnäkökulman huomioon ottamisessa aiheuttaa asiakkailta saadun informaation subjektiivisuus.

*”-- jos sä kysyt yksittäiseltä kuntalaiselta, niin ne kattoo kauheen subjektiivisesti sitä, että kun hän kävi neuvolassa niin sillä oli sitä ja tätä ja sitten, kun ne on ristikkäisiä mielipiteitä, niin niiden analysointi ja kokoominen semmoseks, että sää voisit sitä ihan oikeesti siinä hankinnassa hyödyntää niin semmoseks kokonaisuudeks niin on aika haastavaa. --”* Haastateltava (4), Tampereen kaupunki.

Sen jälkeen, kun tilaajavirkamiehelle on muodostunut käsitys tiedon validiudesta, siirrytään tietoon perustuvan analyysin tekemiseen. Tämäkin vaihe edellyttää tilaajavirkamieheltä tiedon lukutaitoa. Haasteeksi haastatteluiden perusteella näyttää muodostuvan tiedon paljous.

*”-- pitää ensinnäkin luoda malleja, millä me niinku analysoidaan, jos me kerätään esimerkiksi palautetta asiakkailta, niin sitten meillä on hirvee määrä tietoa mutta meidän pitäis se jotenkin tuottaa semmoseks, että me voitais sitä hyödyntää ja samaten meidän pitäis muuttaa jotenkin, että meidän pitäis miettiä, että missä kohtaa ne asiat, mitkä on semmosia kohtia mistä on oikeesti hyötyä. --”* Haastateltava (4), Tampereen kaupunki.

*” -- eri lähteistä koottuun tietoon, erilaisiin rekisteritietoihin, mitä me saadaan meidän omista järjestelmistä, yleisistä toisista järjestelmistä saatavaan tietoon ja sitten ihan kohdennetustikin pyydetään kuntalaisilta jonkin asiaan kommenttia. --”* Haastateltava (6), Tampereen kaupunki.

Palvelutarpeen arvioimisessa on tiivistäen kyse pyrkimyksestä luoda mahdollisimman realistinen kuva tulevien vuosien palvelutarpeesta. Tämän tiedon varsinainen soveltaminen konkretisoituu kuitenkin vasta tilaamisprosessin seuraavassa vaiheessa eli tarjouspyyntöasiakirjan laatimisessa, jolloin tilaajalla tulee olla käsitys sellaisesta palveluvolyymista, millä saavutetaan maksimaalinen tarpeentyydytys. Huomion arvoista on se, että sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvässä palvelutuotannossa ei ole pyrkimys maksimoimaan suoritelmää, vaan ennemminkin ennaltaehkäisemään sairauksia ja sitä myöden minimoida tulevaisuuden palvelukysyntä. Palvelutarjontaa ei tulisi silmittömästi lisätä vain laatua parantaakseen sen osatekijää saatavuutta kehittämällä. Teoreettiselta tasolta katsottuna palvelutarjonnan lisääminen kasvattaa palvelukysyntää.

Kysyttäessä tilaajavirkamiehen roolista tarjouspyyntöasiakirjan laadintaprosessissa, lähes poikkeuksetta keskeisimmäksi tehtäväksi nostettiin palvelun kuvaaminen. Palvelun kuvaamista voidaan pitää synonyymina palvelun tuotteistukselle. Paunin (2011) mukaan tilaajan tuotteistuksen yhtenä tavoitteena antaa tuottajalle kuva siitä, mistä tuottajan tulee tehdä tarjous. (Pauni ym. 2011, 62.)

*”-- joo substanssiosaaminen on meillä, mutta heillä on se prosessin osaaminen eliikkä niin vaikka ihan kaikki nää asiakirjat hankintapäätöstekstit*

*on valmisteltu, kielteiset tai hyljätty päätökset, niin ne on tekstit valmistelu mulle. --*” Haastateltava (3), Hämeenlinnan kaupunki.

*”-- kun me lähdetään hankintaa tekeen, niin me tehdään ensinnäkin se palvelukuvaus eli sehän ihan tätä meidän osaamista ja sitten logistiikka on se tekninen toteuttaja siinä enemmänkin, että meidänhän täytyy tietää mitä me ostetaan mitä me tilataan eli me kuvataan se palvelu eli me tehdään ihan selkeä palvelukuvaus niistä tuotteista mitä sen pitää olla ja sitten se kaikki nää pisteytyksetn niin ne tehdään sitten logistiikan kanssa yhdessä mutta kyllä se on se lähtökohta että mitä ostetaan ja se me määritellään että se on se meidän tehtävä määritellä täällä. --*” Haastateltava (5), Tampereen kaupunki.

*”-- se vaatii myös semmosta tuotteistamista sen puolen osaamista että pystytään määrittelemään joku järkevän kokonen tuote jota pystytään seuraan ja jolle on määriteltävissä se hinta myöskin. --*” Haastateltava (6), Tampereen kaupunki.

Tuotteistuksessa ei ole kuitenkaan vain kyse pyrkimyksestä palvelun tarkkaan kuvaamiseen, vaan tuote tulisi määritellä sellaiseksi, mitä tilaajan on ensinnäkin mahdollista seurata (haastateltava 6) ja toisekseen, minkä vaikutuksia on mahdollista mitata. Kallio (2006) korostaakin, että tuotteistamiseen liittyy se vaaratekijä, että tarjouspyynnöissä tuotteet itsessään korostuvat ja vaikuttavuus jää toissijaiseksi. (Kallio ym. 2006, 35.) Haastatteluiden perusteella palvelukuvaaminen perustuu tilaajavirkamiehen oman substanssiosaaminen lisäksi niin tuottajan kuin asiakkaan ”substanssin” hyödyntämiseen.

*”-- sitten ehkä poikkeuksellista on se, että mun puolellani oon kaks kertaa asiakkaiden kanssa käsitellyt ne tarjouspyynnöt. ...Ehkä sen tyyppistä pitäis niinku enempi tehdä varsinkin, jos on semmosia asiakasryhmiä, jossa niinku asiakkailla tai kelle tahansa palveluita kilpailutetaan, niin vois olla mukana siinä. --*” Haastateltava (3), Hämeenlinna.

*”-- kyllähän meillä täytyy joku käsitys olla, mikä meidän mielestä on hyvää laatua ja mitkä on semmoset arvot ja periaatteet, mitä siinä toiminnassa pitää näkyä, että kyllä se et se on sitä työtä mitä meidän asiantuntemusta mitä me halutaan ja me saadaan se just kuulemalla näitä palvelunkäyttäjiä eli just näitä läheisiä ja omaisia ja itse kehitysvammaisiakin on kuultu, niin me muodostetaan siitä se käsitys myöskin sitten, että tietenkin se oma käsitys ja sitten se, mikä me saadaan sieltä niin tota niin siihen sitä sitten peilataan. --”* Haastateltava (5), Tampereen kaupunki.

Haastatteluiden perusteella se, minkälaiseksi tarjouspyyntöasiakirja teknisesti muodostuu, näyttää olevan kahta erilaista linjaa. Ensimmäinen ja suositumpi linja näyttää noudattelevan sellaista rakennetta, missä pyritään mahdollisimman yksinkertaiseen ja kevyeen tarjouspyyntöasiakirjaan. Tällöin tuottajaan kohdistuva ohjaus perustuu tavoitteisiin jättäen tuottajalle enemmän päätösvaltaa ja autonomisuutta siitä, millä tapaa he itse suorittavat tuotantoprosessin.

*”-- että tää yksinkertaistu tavallaan tää kilpailutuspaperi, mut kyl siit silti tuli vissiin viistoist sivuu pitkä siitä asiakirjasta, mutku ne on ennen ollu paljon pidempiä, mut mä tykkäsin tästä yksinkertaisesta jutusta. --”* Haastateltava (1), Hämeenlinna.

*”-- alkuun me tehtiin tosi tarkkoja niinku kuvauksia, että pitää olla sitä tätä ja siellä oli kaikki määritelty, että tota noin niin, miten pitää siivota ja minkälaista ruokaa pitää minkälaisella pesuaineella pitää pestä. Nyt kun mää teen sitä tulosperusteista hankintaa ja nyt viimeksikin laitoin vaan, että linkin VALVIRAN sivuille, siellä on aika tarkkaan määritelty ja sitten loppu menee sitten me ollaan kiinnostuttu tuloksista, mitä pidemmälle tää on menny niin yhä vähemmän mää määritän sitä mitä sen pitää olla. --”* Haastateltava (4), Tampereen kaupunki.

Linna & Pihkala (2008) korostaakin, että kun hankinnan kohde määritellään tehtävien sijasta tavoitteiden kautta, syntyy paremmin tilaa innovaatioille. (Linna & Pihkala 2008,



36.) Tämän lisäksi, Tampereen kaupungilla haastateltava (4) mukaan palvelun yksityiskohtainen kuvaaminen voi pahimmillaan lisätä entisestään palvelun hintaa.

*”-- Tää on se oleellisin juttu, mä en haluu tietää miten se tuottaja tekee ne, että siin on sit just hyvä nää palvelulupaukset ja bonukset ja sanktiot, että tota mua ei kiinnosta se panos vaan se tuotos koska pienemmällä panoksellakin voi saada paremman tuotoksen kuin isolla panoksella voi saada huonon tuotoksen, eli mul on aivan sama miten ne sen tekee ja jos ne ite saa sen tehdä niin ne tekee sen luultavasti paremmin. --”* Haastateltava (1), Hämeenlinnan kaupunki.

*”-- aika pitkääkin keskustelua että onko tilaaja mukana siinä operatiivisessa toiminnassa niin todettiin, että se miten ne sen tekee niin se on heidän asiansa... se kuuluu sille tuottajalle, tuottaja on itse tehtävä ne prosessit sellaiseksi että palvelutuotanto on riittävää. --”* Haastateltava (2), Hämeenlinnan kaupunki.

*”-- sehän sitoo sitä palveluntuottajaa ihan hirveesti ja saattaa vaatia ihan hassuja juttuja, mikkä lisää palvelun hintaa ja muuta, niin tota yhä suurpiirteisemmäks miät pidemmälle on mennyt niin oikeestaan vaan määritteleen enää sen oikeestaan henkilöstömitoituksen, jos se on niinku oleellista ja koulutustason. --”* Haastateltava (4), Tampereen kaupunki.

Tuottajien ohjaaminen sopimuksiin määriteltyjen tavoitteiden kautta näyttää lisäksi aiheuttavan ongelmia tuottajan puolella. Tuottajat ovat aikaisemmin tottuneet siihen, että palvelu määritellään tarkasti, ja nyt kun heidän autonomisuuttaan on tietoisesti lisätty, he eivät välttämättä osaa itse muotoilla palvelutuotantoaan sellaiseksi, että sillä pystytäisiin vastaamaan sopimuksessa määriteltyihin tavoitteisiin.

*”-- ne on tottunut siihen, että me määritellään kauheen tarkkaan, että mitä niiden pitää tehdä ja nyt, kun pitäis itte päättää niin ne ei osakkaan... ne ei osaa hyväksikäyttää niitä, että tää vaatii myös sillä puolella opettele-*

*mista... ja kun yritän nyt palveluntuottajia opettaa tähän tulosperusteiseen, ne nyt ei meinaa pysyä kunnan perässä mitä kunta haluaa. --*” Haastateltava (4), Tampereen kaupunki.

Toinen ilmennyt tapa laatia tarjouspyyntö, on tehdä siitä mahdollisimman tarkka kaventaen jopa tietoisesti tuottajan autonomisuutta.

*”-- mun sopimukset on aika pikkutarkkoja, että siellä on niinku suurin piirtein siivouksen kaikki standardit määritelty ja ruuat mitä pitää olla, että mää aattelin niin, että sen sopimuksen on hyvä olla tarkka jotta, jos tulee ongelma, niin me voidaan kattoo sit paperista miten se ratkastaan. --*” Haastateltava (3), Hämeenlinnan kaupunki.

Haastateltava perustelee yllä sopimuksen pikkutarkkuutta mahdollisten ongelmatilanteiden ratkaisemisen helpottumisena. Lisäksi haastateltava suhtautuu varautuneesti tuottajan autonomisuuden lisäämistä kohtaan. Järjestettävien palveluiden erityispiirteet huomioon ottaen, erityisesti asumiseen liittyvissä palveluissa, haastateltavan mukaan tulisi hieman kyseenalaistaa sitä, kuinka paljon tilaa voidaan sallia tuottajalle toimia parhaaksi katsomallaan tavalla.

*”-- mut sitten, kun se menee tän tyyppiseksi, että sen siivouksen tekee pelkästään asiakas, niin must se on eettisesti huono elikkä jonkun mielestä se on sitten innovatiivista, kun asiakas niinku tekee ne työt, tekee isot tiskit ja siivoaa rappukäytävät, niin mun mielestä se ei ole sitä, että se on hyväksikäyttöä. --*” Haastateltava (3), Hämeenlinnan kaupunki.

Haastateltavan mielestä tilaajan tuleekin olla kiinnostunut siitä, miten palvelu tuottajalla prosessoituu suoritteiksi tai vaikutuksiksi sopimuksessa määritellyt tavoitteet huomioon ottaen.

Tarjouspyyntöasiakirjan yhdeksi keskeiseksi osioksi muodostuvat palvelua ohjaavat kannustimet ja sanktiot. Niin Hämeenlinnan kaupungilla kuin Tampereen kaupungilla

näiden hyödyntäminen osana tarjouspyyntöä näyttää vaihtelevan riippuen hankittavasta palvelusta. Palvelun erityispiirteet tai kompleksinen palvelurakenne sekä resursointi vaikuttavat myös siihen, missä määrin kannustimia ja sanktioita on mahdollista hyödyntää. Kannustimissa on tiivistetysti kyse siitä, että tuottajaa on mahdollista palkita tavoitteiden ylittämisestä esimerkiksi tilanteissa, missä tuottavuutta on saatu kasvatettua tavoitetasoa paremmin. Sanktioiden asettamisen tarkoitus on puolestaan estää tilanteet, missä tuottaja saavuttaa taloudellista hyötyä jättämällä täyttämättä esimerkiksi sopimuksessa asetettuja velvoitteita. Lähtökohtaisesti tilaajalla tulisi olla ymmärrys siitä, minkälaisia vaikutuksia palvelulla halutaan tavoitella.

*”-- niiden laatiminen, se riippuu siitä hankinnan kohteesta ja siitä, että ollaanko me ymmärretty se, mikä vaikutus sillä hankinnalla me halutaan saada aikaan, ja siihen liittyen niitä kannustimia voidaan ehkä tehdä. --”*  
Haastateltava (6), Tampereen kaupunki.

Toisekseen, jotta kannustimia voidaan asettaa, on vaikutuksia pystyttävä validisti myös mittaamaan. Kuten Ahoon (2012) on jo aiemmin teoriaosuudessa viitattu, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa vaikuttavuuden ja laadun mittarit ovat usein potilasryhmäkohtaisia, sillä laajempien kokonaisuuksien arviointi ei ole yksiselitteistä. Tampereen kaupungin osalta ongelmaksi ilmeni juurikin palveluiden kompleksisuus.

*”-- mutta toisaalta taas sosiaali- ja terveystaloudissa niiden asettaminen on äärimmäisen vaikeeta, koska tota tää kokonaisuus on sellainen että niitä on hankala asettaa kyllä tällä tavalla.. --”* Haastateltava (6), Tampereen kaupunki.

Lisäksi tilaajalla tulee olla käsitys ensinnäkin siitä, millä tapaa kannustin- ja sanktiojärjestelmä ohjaa palveluntuottajaa sekä minkälaiset kannustimet todellisuudessa motivoivat tuottajaa toimimaan tehokkaasti.

*”-- se asettaa semmoiseen asemaan että siellä voidaan tehdä toisella tavalla niitä hommia jotka ei välttämättä ole edullisia sille asiakkaalle..*

*tämmösillä kannustimilla tai tää on sellainen mihin me halutaan vaikuttaa niin se voi olla jostain muualta pois ja tota, et se tämmönen mahdollistaa osa-optimoinnin tai jonkun muun tällaisen että sitten se kokonaisuus ja sille sellaisen järkevän kannustimen luominen on kyllä hankalaa. --”* Haastateltava (6), Tampereen kaupunki.

*”-- yksityisille ois ollu paras kannuste se, että tota ois pidempiä sopimuksia ollu, että se paras kannuste ois ollu se, että kun on hoidettu hyvin, niin sopimus jatkuu. --”* Haastateltava (1), Hämeenlinnan kaupunki.

*”-- että ei heitä raha kiinnosta varsinkin nää isot monikansalliset, että kun se raha tulee vielä tilikauden jälkeenkin, että mitä he sillä tekee ja, että se ei ollu ollut, että jos ne jonkun tonnin saa boonusta vaan tää pitkä sopimus olis se, joka heitä kiinnosti. --”* Haastateltava (4), Tampereen kaupunki.

Haastatteluiden perusteella kannustimien ja sanktioiden asettaminen edellyttää tilaaja-virkamieheltä kokonaisuuden hahmottamista. Ensinnäkin tulee olla selvillä se, minkälaisia vaikutuksia halutaan saada aikaan hankinnalla ja toisekseen kannustimien ja sanktioiden tulisi ohjata tuottajaa toimimaan niin, että tavoitteiden saavuttaminen onnistuu ilman, että tuottajatasolla joudutaan osa-optimoimaan toimintoja.

#### 4.5.2 Tilaamisprosessin toteutusvaihe

Tässä tutkimuksessa hankinnan toteutusvaiheella tarkoitetaan tilaus- ja hankintaprosessissa vaihetta, mikä sijoittuu tarjouspyyntöasiakirjan laatimisen ja hankintasopimuksen allekirjoittamisen väliseen ajanjaksoon. Teoreettiselta lähtökohdaltaan tätä vaihetta voidaan pitää teknisluonteisena ja lakien tarkkaan määrittelemänä. Esimerkiksi käänteisissä kilpailutuksissa, missä verrataan pelkästään laatutekijöitä, tilaajavirkamiehen osaaminen on avainasemassa.

*”-- sitten kun on tämmösiä substanssiosaamista vaativia, että siis laatu-pisteitä ei pysty toi logistiikka, että ne vaan tekee tämmösen mekaanisen*

*mutta sitten, jos pitää niinku arvioida, että onks tää parempi vastaus kuin tää niin sit me tehdään se. --*” Haastateltava (4), Tampereen kaupunki.

Tilaajavirkamieheltä edellytetään substanssiosaamista, kun puolestaan teknistä tai lakiosaamista hankitaan systemaattisesti esimerkiksi Tampereen logistiikalta. Luonnollisesti hankintatavalla ja ehdottomilla laatuvaatimuksilla on myös vaikutus siihen, minkälaiseksi tilaajavirkamiehen rooli muodostuu ja lopulta minkälaista ja missä määrin osaamista häneltä edellytetään.

*”-- jos on neuvottelumenettely, niin sit ollaan neuvottelemassa ja sit voidaan käänteisesti kilpailuttaa, eli me määritellään hinta ja verrataan pelkkiä laatutekijöitä, niin sillonhan me ollaan siinä avainasemassa arvioimassa niitä laadullisia vastauksia mutta tietenkin sillon, jos kilpailutetaan pelkällä hinnalla eli nostetaan nämä ehdottomat laatuvaatimukset niin korkeelle, että se että sä pääset vertailuun niin sen palvelun täytyy olla aika laadukasta ja sit se hinta ratkasee, ja sit nämä pisteytykset vähän eri tavoin, mikä on sitten tämmöstä matemaattista, sen tekee logistiikka. --*” Haastateltava (5), Tampereen kaupunki.

Tampereen kaupungin osalta ilmeni myös, että tilaajavirkamiehen roolia laadullisessa arvostamisessa voidaan myös pyrkiä tietoisesti vähentämään, mikä kuulostaa irrationaaliselta. Aikaisemmin tarjoajilta edellytettiin esimerkiksi vastaamista avoimiin kysymyksiin, mitkä liittyivät laatutekijöihin. Toimintatapa näyttäytyi kuitenkin ongelmallisena, sillä tilaajavirkamiehen arvioinnin objektiivisuus oli mahdollista tarjoajien osalta kyseenalaistaa. Tampereen kaupungilla päädytään entistä useammin yksinkertaistettuun malliin.

*”-- se on vähän muuttunut tää hankintatapa, kun sitä on vähä enemmän tehnyt, niin sitä on ehkä itekin vähän yksinkertaistanut, koska semmoset avoimet kysymykset joissa palveluntuottajat, jos me kysytään jotain millä tapaa palveluntuottajat aikoo jonkun asian hoitaa, niin nehän on aika vaikeita sit vertailla keskenään... kilpailutuksen rakennetta on muutettu tässä*

*kokemuksen myötä ehkä toisaalta oikeudenmukaisemmaks, koska ne on vähän subjektiivisia nää arviot. --”* Haastateltava (5), Tampereen kaupunki.

*”-- meillä oli yhdessä vaiheessa semmonen, että me kysyttiin paljon tämmösiä avoimia kysymyksiä, mut mä oon niistäkin nyt luopunut, kun niitä on niin vaikee vertailla kato tässä kokoajan kokeilee kaikkee ja sitten huomaa, ettei tää oo hyvä että nää on liian työläitä, että ei tällöstä kannata tehdä, että kantapään kautta, että mää oon monen vaiheen kautta tullut tähän mihkä mä oon nyt tullut, tähän mahdollisimman yksinkertaiseen. --”* Haastateltava (4), Tampereen kaupunki.

Molemmista lainauksista voidaan todeta, että tilaajavirkamiehen kokemus henkilökoh-  
taisena ominaisuutena ja sitä kautta kanavoituvana osaamisena, vaikuttaa siihen minkä-  
laisena rationaalinen hankintatapa ymmärretään. Erityisesti Hämeenlinnan kaupungin  
osalta ilmeni, että tarjousten käsittelyn ja vertailun vaativuuteen vaikuttaa myöskin se,  
kuinka monisyinen tarjouspyyntö on teknisesti. Yhdessä haastatteluissa ilmenneessä  
kilpailutuksessa tarjouspyyntöön upotetut palvelulupaukset ja niihin liittyvä kannustin-  
ja sanktiojärjestelmä edellytti tilaajalta erityistä osaamista.

*”-- se oli niin monimutkanen se meidän bonus ja sanktio juttu, et siin oli vielä sillä tavalla laskettu, et ku siin oli ne lupaukset ja nää ettei kannata antaa ylilupauksia, niin tota siitäkin tulee niitä sanktioita ja niin edespäin, niin se oli niin silkkaa matematiikkaa. --”* Haastateltava (1), Hämeenlinnan kaupunki.

Haastatteluiden perusteella tilaajan tulisi tarjouspyyntöä laatiessaan käyttää sellaista laadullista pisteytystä, minkä se pystyy hankintapäätöstä tehdessään mahdollisimman hyvin perustelemaan tarjoajille. Tässä tapauksessa tarjousten vertailu edellytti sellaista matemaattista osaamista, missä tilauksesta vastaava virkamies turvautui yksilönsaami-  
sen sijasta yhteisön osaamiseen.

*”-- siinä mä tartten just sitten tätä mun työntekijää, joka oli tehnyt ne hienot sapluunat, et se osas, et sielt tuli matemaattisesti kaikki tota hienosti laskettuna. Se oli niin silkkaa matematiikkaa, et mä en ois ikinä selviytynyt siitä ilman sitä mun työntekijää. --”* Haastateltava (1), Hämeenlinnan kaupunki.

Terveyttä ja toimintakykyä edistäviä palveluita kilpailutetaan usein laajoina palvelukokonaisuuksina, jolloin ensinnäkin palvelun kuvaaminen eli tarjouspyyntöasiakirjan laatiminen vaikeutuu ja toisekseen tarjousten käsittely ja vertailu, erityisesti tapauksissa missä tarjouspyyntöasiakirjaan on kirjattu monimutkaisia laatuvertailupisteytyksiä sekä sanktio- ja bonus -järjestelmiä, niin ikään näyttäisi asettavan tilaajan osaamisen koetukselle.

#### 4.5.3 Tilaamisprosessin seuranta- ja arviointivaihe

Tilaajan ja tuottajan erottaminen luo niiden välille eräänlaisen päämies-agentti-suhteen, ja tämän teorian mukaan tilaajalla (päämies) voi olla vaikeuksia varmistua tuottajan (agentin) tarkoituksista. Hankintasopimukseen on sisällytetty sellaisia ominaisuuksia kuten kannustimet, sanktiot, arviointitavat ja raporttien toimittamisvelvoitteet, millä pyritään varmistamaan, että tuottaja toimii sopimusehtojen mukaisesti. Erityisesti sosiaali- ja terveystaloudissa on keskeistä kaikin mahdollisin keinoin varmistaa, että tilaaja saa sitä mitä haluaa. Laadukkaat seuranta- ja arviointikeinot edellyttävät aktiivista sopimuksenaikaista toimintaa. Haastatteluiden perusteella kuitenkin vaikuttaisi siltä, että kunnissa täytyy isolta osin seurannassa ja arvioinnissa tyytyä tilaajan ja tuottajan väliseen luottamukseen.

*”-- aika paljon perustuu luottamukseen, mitä me tietenkin toivotaan ja uskotaankin että tehdään asioita sopimuksen mukaisesti ja siinäkin tämmönen kumppanuus olisi, siitäkin huolimatta vaikka asioita tapahtuu niin täytyy pystyä luottamaan siihen tuottajaan. --”* Haastateltava (6), Tampereen kaupunki.

Hämeenlinnan osalta haastattelussa kuitenkin ilmeni hieman paradoksaalisesti, että seuranta- ja arviointia tehdään laajemmissa määrin juurikin yksiköissä, mitkä tunnetaan niin tuottajan kuin asiakkaan tasolla syvemmin.

*”-- nyt kun tuli uusia palveluntuottajia, niin mää en tiedä taas niistä mitään et se, että tavallaan nää vanhat on niinku enemmän siinä seurannassa. --”* Haastateltava (3), Hämeenlinnan kaupunki.

Konkretian tasolla tärkeimmäksi tilaajan työkaluksi seuranta- ja arviointia silmälläpitäen näyttää haastatteluiden perusteella muodostuvan, erityisesti Hämeenlinnan kaupungin osalta, tilaajan oma havainnointi tuotantoyksiköissä. Tampereen kaupungilla puolestaan havainnointi näyttää muodostuvan vain yhdeksi tavaksi muiden joukossa suorittaa seuranta- ja arviointia.

*”-- fyysiset käynnithän on, että käyn säännöllisesti siellä. --”* Haastateltava (3), Hämeenlinnan kaupunki.

*”-- no siis valvonta on aika oleellista, että siihenkään ei oo kauheesti resursseja... eihän me keretä käydä kuin murto-osassa niissä palvelutuottajien tykönä... että kuinka ne sopimuksen ehdot täyttyy. --”* Haastateltava (4), Tampereen kaupunki.

*”-- tietenkin niin tilaajana meidän käydään näissä paikoissa palveluntuottajien toimipaikoissa. --”* Haastateltava (5), Tampereen kaupunki.

Seuranta- ja arviointimuotona oma havainnointi vaikuttaa olevan tehokas tapa kerätä validia tietoa tuottajan toiminnasta. Ensinnäkin tilaaja saa suoraan ja välitöntä kosketuspintaa tuottajan edustajien lisäksi myös asiakkaisiin. Toiseksi terveyttä ja toimintakykyä edistävissä palveluissa oman havainnoinnin merkitystä lisää asiakasryhmien erityispiirteet.



*”-- ja sitten tän asiakaskunnan kohdalla on vielä ongelma siinä, että kun siellä on vielä semmostakin porukkaa, jotka ei oikeen pysty hirveesti sitä omaa näkemystä sanomaan, että se on usein sen omaisen näkemys tai jonku muun näkemys. --”* Haastateltava (1), Hämeenlinnan kaupunki.

*”-- tää meidän asiakasryhmähän on semmonen,, että kaikki ei kovin verbalisia ole, että kun kysyy jotain niin saa muutaman sanan vastauksen. --”* Haastateltava (1), Hämeenlinnan kaupunki.

Tampereen kaupungin osalta haastatteluissa ilmeni, että havainnointi ei nouse yhtä tärkeäksi seuranta- ja arviointimuodoksi kuin Hämeenlinnan kaupungilla, vaan se koettiin ennemminkin vain yhdeksi osaksi arvioinnin ja seurannan kokonaisuutta. Se minkä takia havainnointia ei käytetä työkaluna samoissa määrin kuin Hämeenlinnan kaupungilla, katsotaan osaltaan perustuvan tuottajien suureen lukumäärään ja siihen liittyvään resursoinnin puutteeseen.

*”-- tehdään tämmöistä ihan jatkuvaa valvontaa, joka perustuu tämmöseen reaktiiviseen toimintaan, eli kun tulee valitus tai joku ilmoitus tai joku muu niin sitten toimitaan... me tehdään kyllä valvontasuunnitelma joka vuosi, ja me etukäteen nimetään ne paikat, jossa me tullaan käymään ja sitten me tehdään se valvontakertomus --”* Haastateltava (4), Tampereen kaupunki.

*”-- tämmöset raportointivelvotteet, mitä palveluntuottaja kuukausittain raportoi palvelun toteutumisesta. --”* Haastateltava (5), Tampereen kaupunki.

*”-- heidän raportoinneistaan saadaan sitä tietoo sellaset, joilla on tieto totanoiniin yhteinen tietojärjestelmä niin saadaan tietysti meidän omista järjestelmistä kokoajan sitä tietoo. Sitä seurataan sanoisin että kuukausittain seurataan joka tapauksessa sitä toimintaa, ja sitten on tää meidän lautakunnan asettama valvontasuunnitelma, joka perustuu siihen, että on*

*tiettyä valittuja kokonaisuuksia, jota valvotaan vähän tarkemmin... osa perustuu tällaiseen hiukan vapaamuotoisempaan seuranta-palaveri-käytäntöön sitten osassa on ihan määritelty sopimuksesta riippuen, että kerran vuodessa on tällainen seurantapalaveri tai joku muu --” Haastateltava (6), Tampereen kaupunki.*

Tampereen kaupungin osalta yhdeksi keskeiseksi valvonnan ja arvioinnin työkaluksi näyttää muodostuvan reaktiivinen toiminta, mikä perustuu tuottajalta saatuun ilmoitukseen, valitukseen tai kanteluun, johon jälkikäteen puututaan tilaajan toimesta. Pyrkimyksenä on tässä antaa palveluntuottajalle aikaa korjata ilmi tullut ongelma. Ongelma tässäkin kohdassa näyttää olevan tilaajan ja tuottajan ymmärrys sopimusehdoista ja niiden edellyttämästä palvelutuotannosta. Tuottaja voi kokea palvelutuotannon hyvin erilaisena kuin valvontaa ja arviointia suorittava tilaaja. Muita seuranta- ja arviointikeinoja, mitkä ovat molemmissa tapauksunnissa käytössä, ovat valvontasuunnitelma, valvontakertomus, tuottajan raportointivelvoitteet, yhteiset ja omat tietojärjestelmät sekä seurantapalaverit. Lisäksi Hämeenlinnan kaupungin osalta nousi esille asiakas- tai asukastyytyväisyyskyselyt.

*”-- että kun kysyy jotain, niin saa muutaman sanan vastauksen ja tota noin siihän se tarkoittaa, että voidaan kysyä, että voidaanko me katto sun huonetta, että minkä kuntoinen se on, sitten sä niinku havainnoit ja kattelet, että onks se siisti ja kyselet. --” Haastateltava (3), Hämeenlinnan kaupunki.*

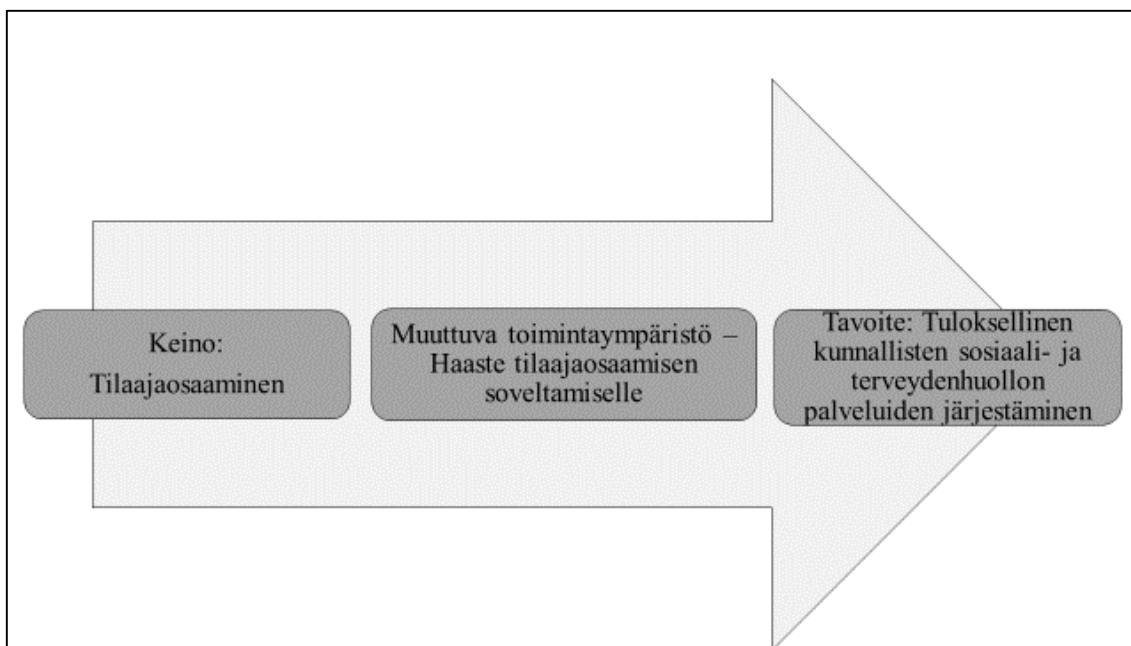
Oman sektorinsa tilauksista vastaavien virkamiesten työ vaikuttaa olevan haastatteluiden perusteella muutakin kuin hallinnollista kehittämistyötä. Erityisesti seuranta- ja arviointivaiheessa syntyy suoria rajapintoja asiakkaisiin, mikä edellyttääkin tilaajavirkamieheltä menemistä hieman ”ihon alle”, eli johtaminen ”pääkallotornista” ei välttämättä enää riitä.

## 5 TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa on etsitty vastausta kysymykseen: *”miten tilaajaosaamisella voidaan tukea kunnan tuloksellisuutta sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvissä palveluissa?”* Vastausta tähän pääkysymykseen on etsitty kolmen apukysymyksen kautta: 1) *Mitä on tuloksellisuus palveluiden järjestämisessä, ja miten tilaajavirkamiehen tilaajaosaaminen linkittyy osaksi kunnan palvelujärjestämisen tuloksellisuutta?;* 2) *Minkälaisia haasteita ja ongelmia tilaajan ympärille verkottunut toimintaympäristö asettaa tilaajaosaamisen soveltamiselle, ja kuinka näihin haasteisiin pystytään vastaamaan niin, että kunnan palveluiden järjestäminen on mahdollisimman tuloksellista ulkoistetuissa palveluhankinnoissa?;* 3) *Minkälaista osaamista tilaajavirkamieheltä edellytetään tilaamisprosessissa ja sen yhteyteen liittyvissä toimissa?* Tässä tulokset ja johtopäätökset osiossa noudattelen johdonmukaisesti tätä samaa järjestystä.

### 5.1 Mitä on tuloksellisuus ja miten se linkittyy osaksi tilaajaosaamista?

Tuloksellisuuteen liittyvä keskustelu yleisellä tasolla, ilman välitöntä ja suoraa linkittymistä itse prosessissa ilmenevään tilaajaosaamiseen on perustelua siksi, koska se konkretisoi yleisellä tasolla tilaamisprosessin keskeisen funktion, eli pyrkimyksen johonkin tavoitetilaan. Tätä on havainnollistettu kuviolla 12. Tavoitteen määrittely puolestaan on suhteessa keinoon, eli minkälaisen prosessin ja siihen uppoutuneen tilaajaosaamisen avulla nämä tavoitteet on mahdollista saavuttaa. Relevanttien keinojen määrittelemineen on mahdotonta, ilman selkeää kuvaa siitä, minkälaiseen tavoitetilaan pyritään. Tästä syystä on tarkoituksenmukaista pohtia ensinnäkin, mikä on tämä tavoitetila mihin tilaajaosaamisella pyritään. Tuloksellisuus on käsitteenä monitulkintainen. Näyttäisi siltä, että se millä tapaa tuloksellisuus ymmärretään kunnallisessa palvelutuotannossa, määrittelee loppu viimein sen keinovalikoiman (tilaajaosaamisen), mitä pyritään hyödyntämään saavuttaakseen tämän tavoitteen.



Kuvio 12. Tilaajaosaamisen ja tuloksellisuuden tavoite-keino -asetelma.

Haastatteluiden perusteella palveluiden tilaamisessa huomio kohdistuu ensi kädessä tuotoksiin ja tuloksiin. Tuloksia ovat muun muassa kuntoutuminen kevyempiin palveluihin, palveluiden saatavuus, asiakaspalaute, asiakkaan kokema laatu ja palvelutarpeeseen vastaaminen. Tuloksellisuuteen liittyvissä keskusteluissa onkin painotettu tuotos- ja tulosten entistä perusteellisempaa seuraamista. Eli tältä osin huomio kiinnittyy teorian mukaan oikein panos - tuotos -mallin jälkimmäiselle puoliskolle. Huomion kohdistuminen tuotoksiin tai tuloksiin ei kuitenkaan anna riittävän validia kuvaa toiminnan tuloksellisuudesta, vaikkakin nämä osa-alueet huomioitaisiin palveluissa samanaikaisesti. Meklinin (2009) mukaan, kun kuvataan pelkästään aikaansaannoksia tai vaikutuksia, kuvataan vain palveluilla aikaansaatuja tuloksia. Mutta jos arvioidaan, onko toiminta tulos hyvä vai huono, on kysyttävä, millaisilla resursseilla se on saatu aikaan. Tuloksellisuuden aste on hyvä, kun tuotoksien ja panoksien suhteet eli taloudellisuus, tuottavuus ja vaikuttavuus ovat mahdollisimman hyvät. (Meklin 2009, 37 ja 47.) Huomion kohdistuminen tuotoksiin tai erityisesti niillä aikaansaattaviin vaikutuksiin on suuntana oikea mutta, jos samalla tarkastelun kohteeksi ei oteta panospuolta eli resursseja, voi se johtaa laadukkaisiin palvelutarpeita vastaaviin mutta kunnalle kalliisiin palveluihin.

Panoksiin liittyvä tarkastelu vaikutti olevan toissijaista, sillä se pääsääntöisesti niin Hämeenlinnassa kuin Tampereella tuotiin kunnolla esille vasta suoraan siitä kysyttäessä. Yhteistä molemmille tapauskunnille vaikutti olevan, että keskustelu ei tässäkään tapauksessa rajoittunut ainoastaan tuotoksia aikaansaaviin panoksiin vaan samalla korostettiin tuotosta ja sen vaikutuksia, eli tässä tapauksessa palvelutarpeen vastaavuutta. Ensinnäkin toiminnan tuloksellisuuden mittaaminen ja toisekseen tuloksellisuuteen pyrkiminen edellyttää sekä panosten että tuotosten välistä suhdetarkastelua. Huomion kohdistuessa vain panoksiin voi johtaa kustannuksiltaan kevyisiin mutta laadultaan heikkoihin palveluihin. Lyhyellä aikavälillä tämä voi tuoda kunnalle kustannussäästöjä mutta pidemmällä aikavälillä palveluiden heikko laatu voi konkretisoitua raskaiden ja kalliiden erityispalveluiden lisääntyneenä kysyntänä ja sitä myöten kohonneina kustannuksina.

Tilaajaosaamisen ja tuloksellisuuden välistä yhteyttä on kirjallisuudessa tutkittu hyvin vähän, jos ei ollenkaan. Kysymys on siis siitä, millä tapaa tilaamisprosessiin uppoutuva tilaajaosaaminen vaikuttaa siihen, kuinka tuloksellista tai tuloksetonta kunnan tai kaupungin palveluiden järjestäminen on. Miten tilaajaosaamisella vaikutetaan tuloksellisuuden alakäsitteisiin tuottavuuteen, taloudellisuuteen ja vaikuttavuuteen? Teoriasta vedettyjen johtopäätösten perusteella tilaajaosaamisen merkitys koko toiminnan onnistumisen kannalta on keskeinen, joten sillä on oltava myös vaikutus siihen kuinka tuloksellista toiminta on. Kirjallisuudessa tuloksellisuutta onkin kuvattu sellaisilla määreillä kuin onnistuminen, hyvyys ja menestys. Haastatteluiden perusteella tilaajavirkamiehet näyttävät itse ymmärtävän tilaajaosaamisen merkityksen toiminnan tuloksellisuuden kannalta. Varsinaiseksi ongelmaksi kuitenkin vaikuttaisi muodostuvan koko organisaatiossa se, että tilaajaorganisaation merkitystä palvelutuotannon onnistumisen kannalta ei ymmärretä edelleenkään sillä tasolla, millä se pitäisi ymmärtää erityisesti tilaaja-tuottaja -toimintatapaa hyödyntävissä kunnissa. Tilaaja-tuottaja -toimintatapa nojaa strategiselta tasoltaan ensi kädessä sellaiseen linjaukseen, missä pyritään hyödyntämään maksimaalisesti kaikki palveluiden järjestämisen mahdollisuudet ostopalvelut ja ulkoistaminen mukaan lukien, joten myös resursoinnin tulisi vastata tilaamisvolyyymia.

Tämän tutkimuksen aineiston perusteella voidaan päätyä siihen tulokseen, että tilaajaosaaminen linkittyy osaksi koko toiminnan tuloksellisuutta, mutta edelleenkin on mah-

dotonta todentaa sitä, missä määrin tilaajaosaaminen, eli esimerkiksi jokin tilaajaosaamisen osa-alue vaikuttaa tuloksellisuuteen. Näitä tilaajaosaamisen osa-alueita on kuitenkin mahdollista tämän aineiston perusteella priorisoida, mihin palataan tarkemmin tilaajaosaamisten luokittelun yhteydessä.

## 5.2 Toimintaympäristön keskeiset haasteet - mitä ne ovat?

Tuloksellisuutta voidaan pitää eräänlaisena taustatavoitteena kaikelle tilaajavirkamiehen tilaamisprosessissa suoritetuille toiminnoille riippumatta siitä, minkälaisesta palvelusta on kysymys. Tilattavan palvelun erityispiirteet ja kyseisen palvelun arvioitu palveluterve asettavat vasta myöhemmässä vaiheessa palvelulle yksilöivät palvelutavoitteet. Tuloksellisuus- sekä palvelutavoitteeseen pääsemiseksi tilaaja-tuottaja -toimintatavan muodostamassa ympäristössä tilaajavirkamies kohtaa erityisesti resursointiin ja toimijakentän hallintaan liittyviä haasteita, jotka tulee ensinnäkin tiedostaa kaikessa toiminnassa, ja sen lisäksi myös osata mukautuen vastata näihin haasteisiin. Tapauskunnissa oltiin yhtä mieltä siitä, että tilaaja-tuottaja -toimintatapa on kehittänyt hankintaosaamista, avannut kustannusrakenteita sekä lisännyt toiminnan läpinäkyvyyttä sekä avoimuutta. Näitä tavoitteita voidaan myös tunnistaa Uuteen Julkisojohtamiseen liittyvistä taustateorioista.

Niukat resurssit, laajentunut toimijakenttä ja julkisiin hankintoihin liittyvät lait muodostavat yhdessä sellaisen kokonaisuuden, joiden puitteissa tilaajavirkamiehen tulisi kyetä tuloksellisesti operoimaan. Vaikkakin palveluita on tapauskunnissa ennen tilaaja-tuottaja -toimintatapaa hankittu kunnan ulkopuolelta, on toimintatapaan siirtyminen entisestään lisännyt ulkoisten palveluhankintojen osuutta kunnan palvelutuotantopaletilissa. Aikaisempien tutkimusten perusteella ulkoisten tuottajien lisääntyminen edellyttää laajan ”sopimussalkun” hallintaa. Sopimussalkun hallintaan liittyvä yksi osaamisalue on yhteistyöosaaminen tilaajavirkamiehen ja tuottajien kesken. Yhteistyön roolia korostetaan kunnissa, mutta julkisiin hankintoihin liittyvät lait yhdistettynä niukkaan tilaajaorganisaation resursointiin näyttää aiheuttavan sen, että yhteistyötä on haastavaa ylläpitää siinä laajuudessa, mikä koettaisiin kunnissa tarpeelliseksi. Tämä perustuu siihen, että hankintalaki edellyttää tasapuolista ja objektiivista tuottajien kohtelua, mikä lopulta johtaa siihen, että ollaan vuorovaikutuksessa vähän kaikkien kanssa mutta ei riittävän

perusteellisessa vuorovaikutuksessa kenenkään kanssa. Tampereella tilaajaosaaminen on siltä osin kuitenkin kehittynyt, että uskalletaan rohkeammin olla yhteydessä tuottajiin kehittääkseen palvelutuotantoa. Tilaajavirkamieheltä edellytetään rohkeutta toimia lainsäädännön asettamissa rajoissa, sillä liiallinen varovaisuus voi johtaa heikkoon yhteistyön tasoon, mikä puolestaan voi aiheuttaa tulkinnanvaraisia tarjouspyyntöjä ja lopulta tulkinnanvaraisia hankintasopimuksia. Yksi haastateltava otti varovaisuuteen liittyen yhden mielenkiintoisen näkökulman esille, eli tulisiko tilaajavirkamiehen välillä koetella lainsäädännön asettamia rajoja? Puntarin toisella puolella on riski ajautua markkinaoikeuteen ja vastavuoroisesti toisella puolella on aavisteltu mahdollisuus saavuttaa kilpailutukseen liittyviä tehokkuushyötyjä. Ongelmaksi tässä kohtaa voidaan tulkita että, millä perustein näitä kahta puntarin eri puolia pystytään riittävän validisti painottamaan.

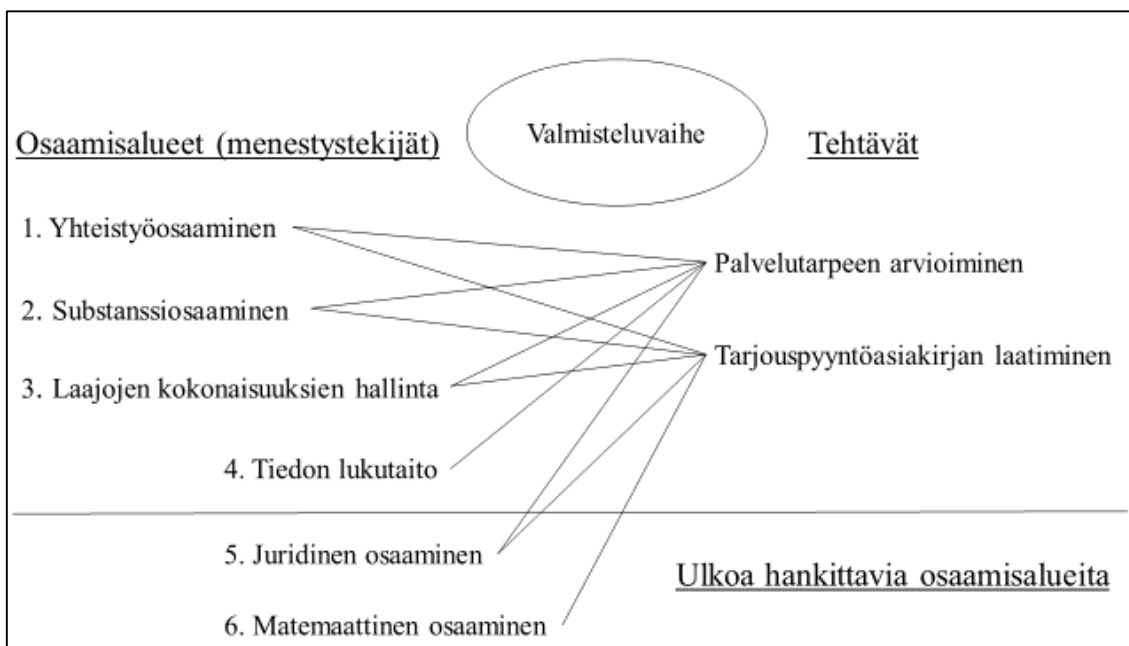
Toinen toimintaympäristöön liittyvä haaste syntyy tilaajavirkamiehen ja poliittisen johdon välisellä rajapinnalla. Vaikkakin tilaaja-tuottaja -toimintatapaan perustuvassa organisaatiossa pitäisi olla strategisesti linjattuna vaihtoehtoisten palvelujärjestämismuotojen systemaattinen etsintä, voi poliittisen johdon linjaukset ja tahtotila jarruttaa palveluiden tilaamisprosessia. Tilaajavirkamieheltä edellytetään tässä tapauksessa päätösvalmistelutaitoa, eli tilaajavirkamiehellä tulee olla ymmärrys siitä, että poliittisiin elimiin uppoutuu hyvin harvoin kulloiseenkin palveluhankintaan liittyvää substanssiosaamista. Virkamiesorganisaation sisällä ”virkamiesjargonilla” palveluhankintaa voidaan perustella, mutta rajapinnan ylittyessä kielen pitää muuttua siihen muotoon, että käytännössä peruskansalaisen tulisi kyetä mahdollisimman luotettavasti tekemään päätöksiä virkamiehen päätösvalmisteluun liittyvän aineiston perusteella.

### 5.3 Tilaamisprosessi

Tässä osiossa tuloksia havainnollistetaan ensinnäkin täydentämällä teoriaosuuden lopussa esitetty listaus tilaamisprosessiin liittyvistä tilaajaosaamisen osa-alueista, eli eräänlaisista menestystekijöistä. Toisekseen nämä osa-alueet yhdistetään tilaamisprosessin eri vaiheisiin. Tämän jälkeen läpi peilataan tilaamisprosessi sen kronologisessa järjestyksessä, sekä vaiheittain priorisoidaan aineiston perusteella näitä osaamisalueita. Priorisointia havainnollistetaan kuvioiden avulla. Lopputulemana syntyy osaamisaluei-

den luokittelu tehtävittäin sekä niiden priorisointi, mitkä omalta osaltaan toimivat keinovalikoiman kokonaisuutena tilaajavirkamiehen pyrkiessä tavoitteeseen eli tulokselliseen palveluiden järjestämiseen. Tässä osiossa huomioidaan myös muuttuvasta toimintaympäristöstä syntyvät haastetekijät, sekä esitetään keinoja niiden ratkaisemiseksi.

### 5.3.1 Tilaamisprosessin valmisteluvaiheeseen liittyvät osaamiset ja niiden linkittyminen



Kuvio 13. Tilaamisprosessin valmisteluvaihe. Osaamisalueet priorisoituna tehtäväalueittain.

Tilaamisprosessin valmisteluvaiheeseen liittyvä tilaajaosaaminen määrittelee hyvin pitkälti sen, kuinka onnistuneesti koko tilaamisprosessi voidaan läpi viedä. Valmisteluvaiheessa tehtyjä virheitä voi olla mahdotonta korjata tilaamisprosessin myöhemmissä vaiheissa, joten ensinnäkin riittävän ajan varaaminen valmisteluvaiheeseen on suotavaa transaktiokustannusten noususta huolimatta. Aineiston perusteella palvelutarpeen arviointi ja tarjouspyyntöasiakirjan laadinta muodostuvat tilaajavirkamiehen kriittisimmiksi tehtäväalueiksi. Keskeisiä tehtäväalueita ja niihin liittyviä osaamisia havainnollistetaan kuviolla 13. Palvelutarpeen arviointi näyttää edellyttävän tilaajavirkamieheltä ”heittäytymistä” validin ja relevantin informaation saamiseksi. Samalla kun kunnat ovat muuttuvassa introverteista ekstroverteiksi, samanlainen muutos on koskenut myös pienemässä mittakaavassa tilaajavirkamiehen roolia. Tilaajavirkamiehellä tulee olla valmius



lähteä rohkeasti selvittämään palvelutarvetta, eli etsimään sellaisia rajapintoja, mistä tilauksen kannalta oleellista tietoa on mahdollista kerätä. Mahdollisia rajapintoja on useita ja niitä voidaan myös luoda aktiivisella toiminnalla. Rajapinnoilla työskentely edellyttää yhteistyötaitoihin liittyvää osaamista erilaisten toimijoiden kanssa. Tämän lisäksi haastatteluiden perusteella tulee kyetä varmistumaan tiedon validiudesta. Tiedon validiutta tulkittaessa, keskeiseksi osaamisalueeksi näyttää muodostuvan substanssin tuntemus ja sen soveltaminen tilanteissa, missä pyritään selvittämään palvelutarvetta esimerkiksi kyselyiden avulla, eli osataan ensinnäkin kysyä palvelun kannalta keskeisiä kysymyksiä, ja toisekseen osataan kohdistaa huomio palvelun kannalta kriittisiin kohtiin.

Tilaajavirkamiehen aktiivinen ote informaation etsimisessä ja keräämisessä voi kuitenkin johtaa seuraavaan haasteeseen eli tiedon paljouteen. Tietokanavia on useita niin tuottajalta ja asiakkaalta kuin sisäisistä sekä ulkoisista järjestelmistä. Aineiston perusteella vaikuttaa siltä, että tiedon analysointiin ei löydy kunnista sellaista mallia, millä tietoa voitaisiin systemaattisesti suodattaa ja analysoida. Jotta tietoa voidaan hyödyntää, tulee se tuottaa sellaisiin muotoon, mitä luotettavasti voidaan hyödyntää palvelutarvetta määriteltäessä. Tämä edellyttää tilaajavirkamieheltä tiedon lukutaitoa, mikä voidaan rinnastaa substanssituntemukseen. Vaikkakin tilaajavirkamies omaisikin tiedon lukutaitoon liittyvää substanssiosaamista, voi tämän vaiheen toteuttaminen viedä kohtuuttomasti aikaa. Kuntien tulisikin miettiä sellaista ratkaisua tai järjestelmää, mikä kokoaa tietojärjestelmistä oleellisen tiedon, ja tilaajavirkamiehen tehtäväksi jää vain valmiiksi suodatetun tiedon analysointi.

Tarjouspyyntöasiakirjaa voidaan pitää hankinnan tärkeimpänä asiakirjana. Jotta hankinta on mahdollista toteuttaa niin, että tilatuista palveluista muodostuu taloudellisesti kannattavia ja korkealaatuisia, edellyttää se tilaajalta kriittistä osaamista. Tässä vaiheessa, kuten muissakin tilaamisprosessin vaiheissa, tilaajalle tulee olla selvää se, mikä on tilaajan omaan ydintä osaamista ja mitkä osaamisalueet ovat puolestaan perusosaamista ja ”ulkoistettavissa” organisaation sisälle tai ulkopuolelle muille toimijoille. Vaikka tässä tutkimuksessa tilaajaosaamista on tutkittu ensi kädessä yksilönsaamisen kautta, edellyttää se tilaajalta ymmärrystä siitä, että se osaa hyödyntää yhteisönsaamista. Tilaa-

virkamiehen ei voi toimia suljetusta huoneesta käsin, vaan se vaatii ponnistelua sen suhteen, miten laajaa toimijakenttää niin sisäistä kuin ulkoista se omalla yhteistyötaitoihin liittyvällä osaamisellaan hallitsee. Tampereen kaupungin osalta vaikuttaisi siltä, että organisaatorakenne määrittelee hyvin pitkälle protokollan millä toimia ulkoisissa palveluhankinnoissa. Osaamista keskitetään tiettyihin yksiköihin, joista tätä osaamista imeetään systemaattisesti hankintaprosessin eri vaiheissa.

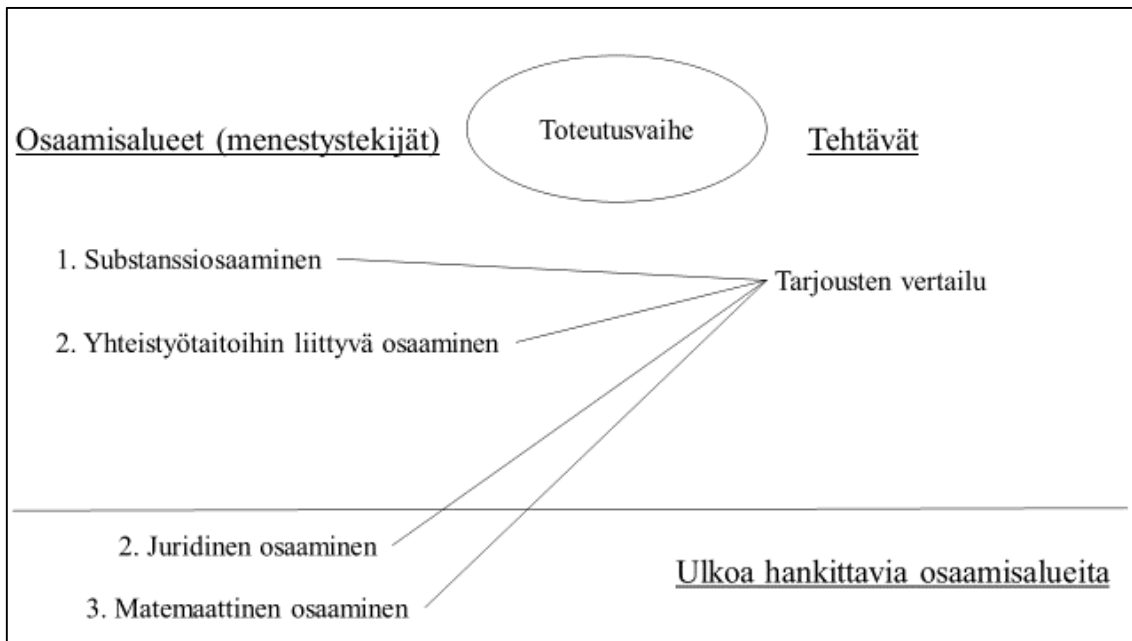
Haastatteluissa ilmeni niin ikään Hämeenlinnan kaupungin kuin Tampereen kaupungin osalta, että substanssiosaaminen on ehdottomasti se keskeisin osaamisalue, minkä tilaajan tulee ”omistaa” tarjouspyyntöasiakirjaa laadittaessa. Prosessin tekniseen puoleen liittyvät osaamisalueet, kuten juridinen ja taloudellinen osaaminen, näyttävät edellyttävän tilaajalta vain perusosaamista, sillä näiden osa-alueiden kriittistä osaamista näytetään hankittavan systemaattisesti organisaation sisältä muilta asiantuntijoilta tai organisaation ulkopuolelta kuten KuntaPro:lta tai Tampereen kaupungin tapauksessa Tampereen logistiikalta.

Substanssiosaamisen korostamisen vaaraksi voi koitua kuitenkin sen liiallinen painottaminen ja erityisesti tapauksissa, missä substanssi-asiantuntijuus perustuu vain tilaajan omaan tai organisaation sisäiseen perspektiiviin. Laakoli (2008) tähdentää, että kokonaisnäkökohta tulee ottaa tässäkin tapauksessa huomioon, eli yhteistyötä tuleekin tehdä sellaisten tahojen kanssa, jotta tämä voidaan tarkoituksenmukaisella tavalla ottaa huomioon. Tuottajille on tärkeää, että he ymmärtävät jo tarjousten valmisteluvaiheessa kaikki ne olennaisimmat tekijät ja painotukset, joiden perusteella tilaaja tekee valintansa palveluntuottajasta. (Laakoli 2008, 19 - 20; Lukkarinen 2007 ja Sutela 2003 mukaan.) Tässä kriittiseksi alueeksi muodostuu tilaajan ja tuottajan välinen vuorovaikutus mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta riittävä yhteisymmärryksen taso on mahdollista saavuttaa. Sen lisäksi, että tilaajan ja tuottajan välistä yhteistyötä tulee vaalia ja ylläpitää, täytyy tilaajan myös ottaa huomioon asiakasnäkökulma. Paunin (2010) mukaan on esitetty näkemyksiä siitä, että tilaaja joutuu liiaksi toimimaan oman substanssiosaamisensa varassa, mikä ei välttämättä ota riittävässä määrin huomioon asiakkaan kokemaa laatua. Näin ollen vaaraksi voi muodostua se, että tilaajan oma käsitys laadusta on niin sanottua ylilaatua suhteessa asiakkaan kannalta riittävään laatuun. (Pauni 2010, 52 -

53.) Tapauksunnissa ilmeni, että tilaajan henkilökohtaisen substanssiosaamisen kautta tullutta näkemystä täydennetään juurikin palvelunkäyttäjiä eli asiakkaita kuulemalla.

Haastatteluiden perusteella tilaajan tarkoituksena ei ole ohjata tuottajan omia toimintaprosesseja, vaan tilattava palvelu pyritään määrittelemään esimerkiksi palvelulupausten kautta. Tilaajan kuitenkin tulee huomioida tarjouspyyntöasiakirjaa laadittaessa, että samanaikaisesti tilattava palvelu, kuten jo Junnila ja Fredriksson (2012) teoriaosuudessa painottaakin, on määriteltävä mahdollisimman tarkasti, jotta tuottaja pystyy vastaamaan sellaisella tarjouksella, mikä vastaa mahdollisimman tarkasti tilaajan asettamaa palvelutarvetta ja laadullista vaatimustasoa. (Junnila & Fredriksson 2012, 18 [kide 20].) Aineiston perusteella voidaan tehdä sellainen tulkinta, että tilaajan kriittinen osaaminen konkretisoituakin juuri näiden kahden tavoitteen onnistuneena yhteensovittamisena. Aineistosta nousi esille myös sellainen huomioitava piirre, että erityisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvissä palveluissa on syytä miettiä sitä, minkälaisen autonomisuuden tason voidaan sallia tuottajalle. Tilaajavirkamiehen pitäisi olla riittävällä tasolla perille siitä, miten palvelu prosessoituu suoritteiksi palveluntuottajalla. Sopimuksessa voidaan esimerkiksi tavoitella toimintakyvyn kohentumista, mutta onko eettisesti oikein laittaa asukkaat tekemään kotitöitä, vaikkakin sillä lopulta olisi toimintakykyä kohentava vaikutus? Tilaajan voi olla vaikea varmistua siitä, palveleeko tuottajan innovointi tasapuolisesti tilaajaa ja tuottajaa, vai pyrkiikö tuottaja vain maksimoimaan oman toimintansa kannattavuutta. Nämä seikat huomioiden, tilaaja ei voi täysin kääntää katsettaan pois tuottajan tuotantoprosessista.

### 5.3.2 Tilaamisprosessin toteutusvaiheeseen liittyvät osaamiset ja niiden linkittyminen

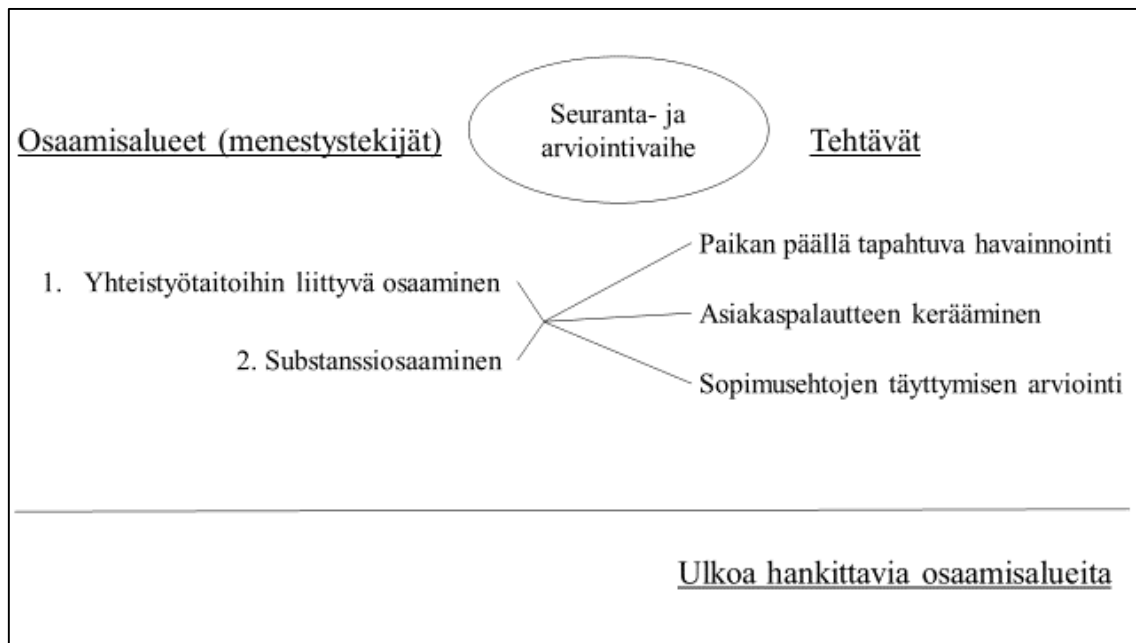


Kuvio 14. Tilaamisprosessin toteutusvaihe. Osaamisalueet priorisoituna tehtäväalueittain.

Vaikkakin tilaamisprosessin toteutusvaihetta voidaan teoreettisilta lähtökohdiltaan luonnehtia teknisluonteiseksi, tarkoin lakiin sidottuun toimintaan, toteutusvaiheen merkitystä ei tule kuitenkaan koko prosessin onnistumisen kannalta väheksyä. Kuten kuvio 14 voidaan huomata, vaihe sisältää tarjousten käsittelyn ja vertailun, mikä edellyttää tilaajalta kriittistä osaamista, sillä tilaajalle on jätetty harkintavaltaa kokonaistaloudellisuuden määrittelyssä. Sosiaali- ja terveyspalveluiden erityispiirteet huomioon ottaen, voittava tarjous valitaan lähestulkoon aina kokonaistaloudellisilla kriteereillä. Tässäkin vaiheessa, erityisesti Tampereen kaupungin osalta, lähtökohdaksi näyttää muodostuvan osaamisalueiden jakautuminen tilaajavirkamiehen ja erillisen hankintayksikön välillä (Tampereen logistiikka). Tilaajavirkamiehen osaaminen näyttäisi konkretisoituvan erityisesti tilanteissa, missä arvioidaan tarjoajien vastauksia laadullisiin kysymyksiin. Aineiston perusteella tämä edellyttää tilaajavirkamieheltä substanssiosaamista. Osaaminen näyttää siis konkretisoituvan tuottajien priorisoinnissa siten, että ensinnäkin ymmärretään, minkälaista laatua tosissaan tavoitellaan. Toisekseen priorisointi edellyttää tilaajalta uskottavaa perustelua tarjoajille. Hämeenlinnan osalta ilmeni lisäksi, että vaaraksi voi muodostua liian tekninen ja matemaattinen pisteytys, minkä laadinta ensin-

näkin edellyttää syvää matemaattista osaamista, ja toisekseen pisteytyksen synnyttämiä tuloksia voi olla haastavaa ymmärrettävästi ja uskottavasti perustella tarjoajille. Vaikuttaisi, että tältä osin keskeistä on ennemminkin pyrkimys yhteisen kielen löytämiseksi toimijoiden välillä, kuin keskittyminen lähtökohdiltaan laadukkaiden pisteytysjärjestelmien laatimiseen.

### 5.3.3 Tilaamisprosessin seuranta- ja arviointivaiheeseen liittyvät osaamiset ja niiden linkittyminen



Kuvio 15. Tilaamisprosessin seuranta- ja arviointivaihe. Osaamisalueet priorisoituna tehtävä-alueittain.

Haastatteluiden perusteella seuranta- ja arviointivaiheen toimintoja määrittelee varsinaisesti kaksi eri lähtökohtaa: ensinnäkin luottamuksen taso tai toisin sanoen mennyt historia tilaajan ja tuottajan välillä sekä tilaajan ja tuottajan väliseen sopimukseen kirjatut molempia osapuolia sitouttavat seuranta- ja arviointikeinot. Teorian tasolta tarkasteltuna voidaan todeta, että osapuolien välinen luottamuksen syvyys määrittelee sen, missä laajuudessa tilaajalta edellytetään seuranta- ja arviointia. Tutkimukset ovat osoittaneet, että syvä luottamuksen taso keventää tilaajan suorittaman seurannan ja arvioinnin tarvetta. Tämä puolestaan perustuu yhteistyön kautta syntyneeseen luottamussuhteeseen, missä

tilaaja voi laajemmassa määrin luottaa tuottajan toimintaan yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Lähtökohtaisesti tilaajan seurannan ja arvioinnin tulee perustua mahdollisimman luotettavaan tietoon. Havainnointia voidaankin pitää työkaluna, millä voidaan varmentaa asiakaskentältä tulleen informaation validiutta, erityisesti palveluissa, missä asiakas- tai asukastyytyväisyyskyselyistä saatavaan dataan ei voida, asiakasryhmän erityispiirteet huomioiden, täydellä varmuudella luottaa. Keskeistä tässä on huomata, että seuranta ja arviointi näyttävät havainnoimalla kohdistuvan nimenomaan asiakkaisiin, eikä niinkään tuottajan toimintaprosesseihin. Tästä johtaen voidaankin tulkita tilaajan huomion olevan vaikutuksissa, mitä tuottajan toimintaprosessin kautta syntyy.

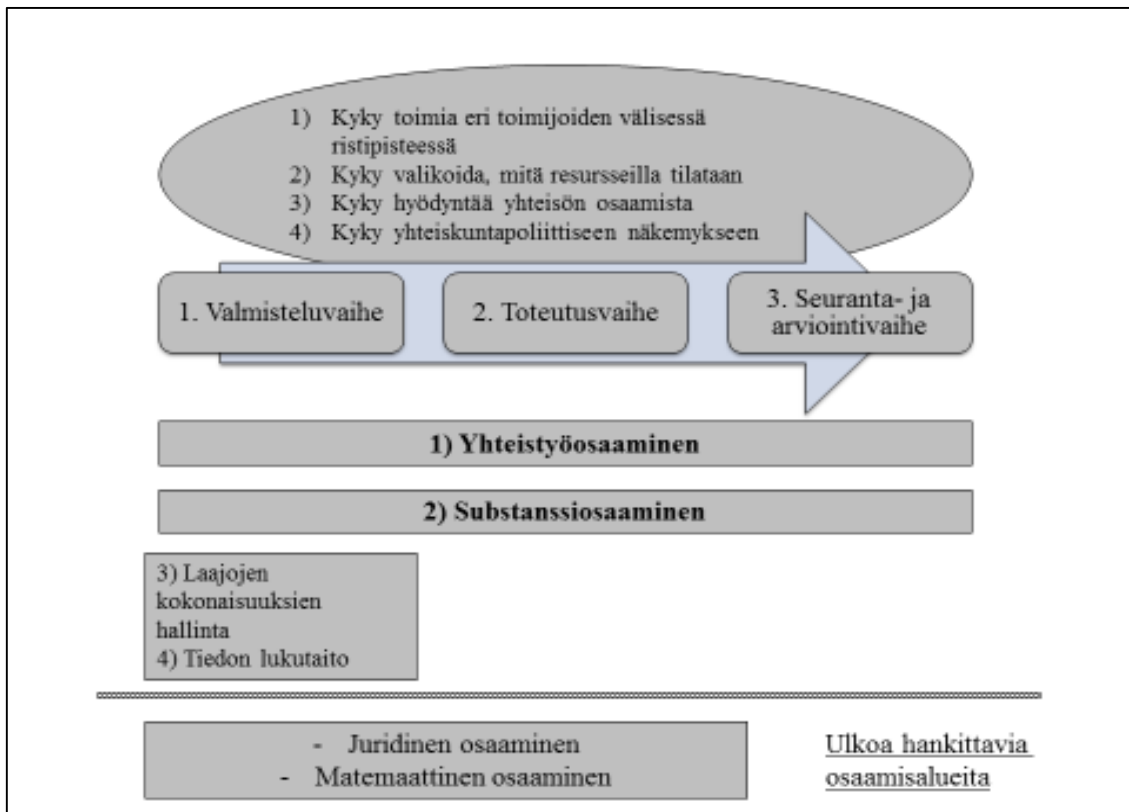
Tilaajan jalkautuessa tuottajan ja asiakkaan tasolle, edellyttää se osaamista erityisesti kahdella eri osa-alueella, eli yhteistoimintaan liittyvää osaamista ja substanssiosaamista (kuvio 15). Yhteistoimintaan liittyvä osaaminen tai sen puute konkretisoituu rajapinnoilla, mitkä syntyvät, kun tilaaja on vuorovaikutussuhteessa joko tuottajaan tai asiakkaaseen. Tuottajaan liittyvää suhdetta määrittelee ensinnäkin se, että tilaajan ja tuottajan välinen suhde on syntynyt jo kilpailutusvaiheessa, ja toisekseen tilaajan sopimuksenalaiselle seurannalle on annettu mandaatti hankintasopimuksessa, eli kyse on ammatillisesta suhteesta. Se minkälaista tai kuinka syvää yhteistoimintaa tilaajan ja tuottajan välillä edellytetään, määritellään usein hankintasopimuksessa. Haastatteluissa ilmeni, että sopimukseen perustuvaa seuranta ja arviointia tehdään erityisesti valittujen kehityskohdeiden tiiviillä seurannalla, tarkastuskertomuksilla ja asiakas- tai asukastyytyväisyyskyselyillä. Näistä seurannan ja arvioinnin työkaluista voidaan päätellä, että ne ovat suhteellisen strukturoituja menetelmiä, missä tilaajan osaaminen on ollut koetuksella etenkin näitä työkaluja rakentaessa, eikä niinkään niitä toimeenpantaessa. Tilaajan ollessa suorassa tai välittömässä vuorovaikutussuhteessa puolestaan asiakkaaseen, tilaajan osaaminen konkretisoituu sillä hetkellä.

Kuten jo edellä on todettu, asiakas- tai asukasryhmät voivat olla hyvin haastavia, eivätkä välttämättä osaa ilmaista itseään niin, että tilaaja pystyisi suoraan arvioimaan asiakkaan tai asukkaan kuntoa tai esimerkiksi toimintakyvyn kehitystä. Kohtaaminen asiak-

kaan tai asukkaan kanssa ei välttämättä ole millään tapaa strukturoitu ja näin ollen edellyttääkin tilaajalta eräänlaista luovuutta ja oman tietämyksen soveltamista käytäntöön, jotta tilaaja pystyy arvioimaan toiminnan vaikutuksia asiakkaaseen niin, että asiakkaasta ammennettu tieto olisi mahdollisimman relevanttia. Tämän kaltaisissa tilanteissa yhteistoiminta taitoihin liittyvä osaaminen yhdistyy tilaajan substanssiosaamiseen, sillä tilaajalla tulee olla käsitys tai näkemys siitä, mikä on laadukasta palvelua.

Kaiken lisäksi asiakastyytyväsyyden mittaamiseen liittyen ilmeni, että asiakkaat eivät välttämättä ymmärrä, mikä on heidän toimintakyvyn kannalta parasta. Erityisesti asu- mispalveluissa asiakkaat voivat olla tottuneita täydelliseen huolenpitoon, jolloin ongelmia näyttäisi syntyvän silloin, kun asiakkaita pyritään aktivoimaan enemmän esimerkiksi päivittäisiin askareisiin kohentaakseen heidän toimintakykyään. Tämä voi näkyä kyselyissä negatiivisena palautteena, vaikkakin erityisesti fyysinen toimintakyky olisi- kin parantunut. Asiakastyytyväsyyden mittaamisen validiutta tulisikin tarkastella kriit- tisesti erityisesti tilanteissa, missä asiakastyytyväsyyden tuloksia sidotaan osaksi kan- nustinjärjestelmiä. Muutoin kannustimet voivat ohjata tuottajaa toimimaan niin, että asiakkaiden subjektiiviset näkemykset hoidosta tai paikasta kohentuvat, kun ei ”työllis- tetä” asukkaita tarpeeksi. Samaan aikaan asiakkaiden toimintakyky voi olla heikentynyt, tai viimeistään se ei ole kehittynyt.

### 5.3.4 Yhteenvedo - osaamistarpeiden luokittelu tilaamisprosessin vaiheiden mukaan



Kuvio 16. Osaamistarpeiden luokittelu tilaamisprosessin vaiheiden mukaan.

Kuvion 16 pohjana on käytetty teoriaosuudesta ilmenneitä tilaamisprosessiin sekä toimintaympäristöön liittyviä tilaajaosaamiseen liitettäviä kykyjä, taitoja ja tietoja. Tämä pohja on täydennetty empiirisestä aineistosta ilmenneillä tuloksilla ja omilla tulkinnoilla. Tuloksina ja tulkintoina kuviossa havainnollistetaan ensinnäkin tilaajavirkamiehelle kriittisimmät tilaajaosaamisen osa-alueet ja toisekseen nämä tilaajaosaamiset on yhdistetty tilaamisprosessin eri vaiheisiin. Kuviosta voidaan todeta, että tilaajavirkamiehen keskeisimmät osaamisalueet ovat yhteistyöosaaminen sekä substanssiosaaminen, joita edellytetään keskeisesti tilaamisprosessin jokaisella osa-alueella. Lisäksi valmisteluprosessin eri osa-alueilla on omia osaamisvaateita, joita tarkemmin tarkastellaan tilaamisprosessin valmisteluvaiheen osaamisalueita koskevassa osiossa. Tutkimuksen yhtenä tuloksena kuviossa havainnollistetaan sellaisia osaamisalueita, joihin osaamista tilaajavirkamies näyttää hankkivan systemaattisesti omasta yhteisöstä tai sen ulkopuolisilta tahoilta. Teoreettisesti juridinen ja matemaattinen osaaminen luokitellaan tilaajan tär-



keimmiksi osaamisalueiksi, mutta tämän tutkimuksen tulosten perusteella, tilaajavirkamieheltä edellytetään näiden osa-alueiden osalta ainoastaan perusosaamista. Juridinen ja matemaattinen osaaminen ovat hyvin eksakteja ja rajattuja osaamisalueita, joten siihen liittyvä osaaminen on syytä hankkia sellaisilta tahoilta, jotka omaavat näiden alueiden asiantuntemuksen. Kuvion ovaalin muotoiseen ympyrään on lisäksi listattu kykyjä, joiden tulisi ikään kuin passiivisesti kulkea tilaajavirkamiehen matkassa riippumatta tehtäväalueesta.

Kuvio 16 havainnollistaa tilaajavirkamiehen kriittisiä osaamisalueita priorisoiden niitä. Osaamisalueet on priorisoitu sen mukaan kuinka useasti ne ilmenevät empiirisessä aineistossa, sekä kuinka voimakkaasti niitä eri tehtäväalueilla painotetaan. Osaamisalueiden priorisointi on tehty kauttaaltaan tuloksellisuus silmällä pitäen. Kuvioon liittyvien osaamisalueiden ja niiden soveltaminen eri tilaamisprosessin vaiheissa toimii siis keinovalikoimana, eli ikään kuin menestystekijöinä tähän tuloksellisuuden tavoitetilaan liittyvissä pyrkimyksissä. Osaamistarpeiden luokittelua vaiheittain sekä näiden priorisointia on mahdollista hyödyntää myös henkilöstön koulutuksessa sekä rekrytoinnissa. Lisäksi se avaa jatkotutkimukselle sellaisia kriittisiä osaamisalueita, joihin tutkimusta olisi syytä ensi kädessä kohdistaa.

#### 5.4 Tutkimuksen rajoittavat tekijät ja jatkotutkimus

Keskeisin tutkimusta rajoittava piirre oli tarkasteltavan ilmiön laajuus. Tilaamisprosessi ja siihen liittyvä ympäristö pitää sisällään kymmeniä erilaisia osaamisalueita, jolloin syventyminen yksityiskohtaisesti jokaiseen eri osaamisalueeseen oli tämän tutkimuksen sisällä haastavaa. Tilaajaosaamista on käsitteenä huomattavan vähän määritelty teorias-  
sa, mikä vaikeutti teemahaastattelurungon laatimista. Jälkikäteen ajateltuna teemahaastattelurunkoa olisi pitänyt muokata enemmän haastatteluiden välissä hyödyntäen uusia näkökulmia lisätäkseen ymmärrystä tästä vähän tutkitusta tilaajaosaamisen ilmiöstä.

Tämän tutkimuksen yhtenä tuloksena tehtiin osaamistarpeiden priorisointi ja luokittelu tilaamisprosessin eri vaiheiden mukaan tuloksellisuuteen tähtäävän toiminnan näkökulmasta. Yhtenä jatkotutkimusaiheena voisi olla tässä luokittelussa ilmenevien osaamisalueiden yksityiskohtaisempi tarkastelu. Tarkastelun tulisi ensi kädessä kohdistua kriit-

tisimpiin osaamisiin. Yhtenä tarkastelun lähtökohtana voisi olla se, miten kykyjä, taitoja ja tietoja tulisi soveltaa käytännössä, jotta osaaminen ei rajoitu ainoastaan potentiaalintasolle, vaan se saadaan realisoitua tilaamisprosessiin sisältyväksi voimavaraksi. Lisäksi tutkimuksen huomion vähittäinen siirtäminen yksilön osaamisesta yhteisönsaamiseen voisi ajatella palvelevan kuntia, joiden toimintaympäristö on rakentumassa entistä verkostomaisempaan suuntaan.

Yhtenä jatkotutkimusaiheena voisi syventää tietoa siitä, miten tilaaja-tuottaja -toimintatapa ja sen tuomat erityispiirteet ovat muuttaneet tilaajaosaamisen edellytyksiä. Tämä on perustelua siitä syystä, että tilaaja-tuottaja -toimintatapaa käyttävissä kunnissa ulkoisten palveluhankintojen volyymit voidaan todeta olevan keskimäärin suuremmat kuin perinteiseen organisaatioon perustuvilla kunnilla. Lisäksi laajojen palvelukokonaisuuksien hallintaan liittyvät osaamistarpeet tulevat todennäköisesti lisääntymään jatkossa kuntien ”keskittäessään” toimintaansa, ja viimeistään tuleva sosiaali- ja terveydenhuoltouudistus tulee todennäköisesti pienentämään hankinnoista vastaavia yksiköitä, jolloin hankintavolyymit per yksikkö tulevat sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa merkittävästi kasvamaan.

## LÄHTEET

### Kirjallisuus ja lehdet

Aho Tuomas 2012. *Hankinta- ja sopimuskäytännöt palvelujen ulkoistamisessa*. Teoksessa: *Sitä saa mitä tilaa. Tilaaja-tuottaja –toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveyspalveluissa*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

Anttila Pirkko 1998. *Tutkimisen taito ja tiedon hankinta*. Helsinki: Akatiimi.

Anttiroiko Ari-Veikko, Haveri Arto, Karhu Veli, Rynänen Aimo & Siitonen Pentti 2007. *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampere: TUP.

Aronen Kauko, Järviö Maija-Liisa, Luoma Kalevi & Rätty Tarmo 2001. *Yhteistyöllä ja kilpaillen*. Peruspalvelut 2000-tutkimusraportti. VATT-julkaisuja 31. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Bailey Stephen J. 1999. *Local Government Economics: Principles and Practice*. Palgrave Macmillan.

Collin S.O ja Hansson L. 1993. *Kommuner och landsting i förändring*. Lund: Studentlitteratur.

Eisenhardt K.M. 1989. *Building theories from Case Study Research*. Academy of Management Review, Vol 14. No. 4.

Hall Mark ja Holt Robin 2008. *New Public Management and cultural change: the case of UK public sector project sponsors as leaders*. Teoksessa: *Innovation in Public Sector Services*. Cornwall: MPG Books Ltd.

Hakari Kari 2013. *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Hirsjärvi Sirkka, Remes Pirkko & Sajavaara Paula 2013. *Tutki ja kirjoita*. Tampere: Tammer-paino Oy.

Hirsjärvi Sirkka & Hurme Helena 2010. *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Tallinna: Tallinna Raamatutrükikoda.

Hjerppe Reino, Kangasharju Aki & Vuorento Reijo 2003. VATT -julkaisuja. *Kunnalliset palvelut – Terveysten- ja vanhustenhuollon tuottavuus*. Helsinki: Gummerus Kirjapaino Oy.

Hyrkäs Elina 2009. *Osaamisen johtaminen Suomen kunnissa*. Väitöskirja. Lappeenranta: Digipaino.

Junnila Maijaliisa, Aho Tuomas, Fredriksson Sami, Keskimäki Ilmo, Lehto Juhani, Linna Miika, Miettinen Sari & Tynkkynen Liina-Kaisa 2012. *Sitä saa mitä tilaa. Tilaaja-tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveyspalveluissa*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

Junnila Maijaliisa & Fredriksson Sami 2012. *Tilaaminen ja tuottaminen sosiaali- ja terveyspalveluissa. Tilaaja-tuottaja -toimintatapa* [kide 18]. Tampere: Juvenes Print - Tampereen Yliopisto Oy.

Junnila Maijaliisa & Fredriksson Sami 2012. *Tilaaminen ja tuottaminen sosiaali- ja terveyspalveluissa. Palvelujen ulkoistus* [kide 19]. Tampere: Juvenes Print - Tampereen Yliopisto Oy.

Junnila Maijaliisa & Fredriksson Sami 2012. *Tilaaminen ja tuottaminen sosiaali- ja terveyspalveluissa. Kilpailutus sosiaali- ja terveyspalveluissa* [kide 20]. Tampere: Juvenes Print - Tampereen Yliopisto Oy.

Kallio Olavi 2012. *Kuntatalouden kestävyysaasteita 2010-luvulla*. Teoksessa: *Inhimillinen kuntatalous. Kunnallistalouden emeritaprofessori Tuija Rajalan juhla kirja*. Tampere: Kopio Niini.

Karppi Ilari & Sinervo Lotta-Maria 2009. *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

Karvonen Sakari 2012. *Esipuhe*. Teoksessa: *Sitä saa mitä tilaa. Tilaaja-tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveyspalveluissa*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

Keskimäki Ilmo, Tynkkynen Liina-Kaisa & Lehto Juhani 2012. *Tilaaja-tuottaja-toimintatapaan liittyvät keskeiset käsitteet*. Teoksessa: *Sitä saa mitä tilaa. Tilaaja-tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveyspalveluissa*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

Kirjavainen Paula & Laakso-Manninen Ritva 2001. *Strategisen osaamisen johtaminen*. Helsinki: Edita Oyj.

Kivistö Arja 2003. *Talousohjaus ja tuotteistaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa*. Tampere: Pirkanmaan ammattikorkeakoulun julkaisusarja C.

Kokko, S & Heinämäki, L & Tynkkynen, L-K & Haverinen, R & Kaskisaari, M & Muuri, A & Pekurinen, M & Tammelin, M 2009. *Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteutuminen. Kuntakysely sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta*. Raportti 36/2009. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Konttinen Mauno 2005. *Tilaaja-tuottaja-malli terveydenhuollossa. Stakesin asiantuntijoiden näkemyksiä*. Työpapereita 10/2005. Helsinki: Stakes.

Laakoli Kari 2008. *Julkiset hankinnat ja kokonaistaloudellinen edullisuus erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluhankintojen näkökulmasta*. (WWW-dokumentti): University of Jyväskylä. School of Business and Economics. <<https://www.jyu.fi/jsbe/tutkimus/julkaisut/workingpaper/wp354>> (Luettu 28.05.2015).

Lehto Juhani, Miettinen Sari & Tynkkynen Liina-Kaisa 2012. *Muuttuvatko palveluja käyttävän kuntalaisen asema ja vaikutusmahdollisuudet?* Teoksessa: *Sitä saa mitä tilaa. Tilaaja-tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveystaloudessa*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

Lillrank Paul & Haukkapää-Haara Pirjo 2006. *Terveydenhuollon tilaaja-tuottajamallit*. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Helsinki: Edita.

Linna Paula & Pihkala Timo 2008. *Kilpailutus ja toimittajayhteistyö kunnissa*. Kunnallissalan kehittämissäätiö. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Lukkarinen S. 2007. *Julkiset hankinnat sosiaali- ja terveydenhuollossa*. Helsinki: Gummerus Kirjapaino Oy.

Lundström Ilona 2011. *Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisesta esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä*. Kuntaliiton julkaisu [227]. Helsinki: Kuntatalon paino.

Meklin Pentti, Rajala Tuija, Sinervo Lotta-Maria & Vakkuri Jarmo 2009. *Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä – rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma*. Teoksessa *Governance – uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy.

Meklin Pentti 2009. *Muuttuuko mikään? Tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa*. Teoksessa: *Paras mahdollinen julkishallinto. Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Helsinki University Press.

Meklin Pentti 2002. *Kunnan talousohjauksen muutos: Vallan ja vastuun uudelleenjakoa päämies-agentti-teorialla kuvattuna*. Teoksessa *kuntien oikeus itsehallintoon*. Tampere: Tammer-paino Oy.

Mielityinen Miika 2011. *Vilttiketjuja vai ammattilaisia? Tuotannon johtaminen Tampereen ja Oulun kaupungeissa*. Sitran selvityksiä 40. Helsinki: Suomen itsenäisyyden juhlarahasto.

Mäkelä Eeva-Riitta 2011. *Tekninen dialogi – Ratkaisu moneen ongelmaan julkisissa hankinnoissa?* Edilex 2011/25. (WWW-dokumentti). <<http://plus.edilex.fi/teema/hankinnat/artikkelit/8271.pdf>>. (Luettu 25.08.2014).

O'Flynn Janine 2007. *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications*. Lehdessä: *Australian Journal of Public Administration* [66].

Otala Leenamajja 2008. *Osaamispääoman johtamisesta kilpailuetu*. Porvoo: WS Bookwell Oy.

Palonen Kari 1988. *Tekstistä politiikkaan: Johdatusta tulkintataitoon*. Tampere: Vastapaino.

Pauni Markus (toim.) 2011. *Kehittyvät tilaaja-tuottajamallit suomalaisissa kaupungeissa. Raportti Toimi 2010 -verkostohankkeen tuloksista*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Pekkala Elise 2007. *Hankintojen kilpailuttaminen*. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Pekkala Elise & Pohjonen Mika 2010. *Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot*. Latvia: Jelgava Printing House.

Rajala Tuija, Tammi Jari & Meklin Pentti 2008. *Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset*. Kunnallisanalan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 11. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Rannisto, Pasi-Heikki 2015. *Syytön, sankari vai konna? Tampereen toimintamallin arviointi*. Kuntaliiton julkaisu [257]. Helsinki: Kuntatalon paino.

Rantanen P., Kilpiö A., Haho P. & Vääntinen M. 2008. *Osaaminen vanhuspalveluiden hankintaprosessissa*. Teoksessa: *Kimpassa tuloksiin: KIMPPA-tutkimushankkeen lopputraportti*. Espoo: Helsinki University of Technology. (WWW-dokumentti). <<https://new.simlab.hut.fi/kimppa/julkaisut>> (Luettu 12.11.2012).

Robson C. 1995. *Real world research. A resource for social scientists and practitioner-researchers*. Oxford: Blackwell.

Saarelainen, Tarja & Virtanen, Petri 2010. *Sopimusohjaus kuntapalveluissa*. Teoksessa hallinnon tutkimus, 29 (2), 2/2010.

Siitonen, Pentti & Valkama, Pekka 2003. *Vaihtoehtoiset palvelutuotantajärjestelmät kaupunkiseudulla. Palvelutuotantovaihtoehtojen mahdollisuudet ja yleisarviointi Tampereen kaupunkiseudulla*. Suunnittelusarja 54/2003. Tampere: Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy.

Seidman I.E. 1991. *Interviewing as qualitative research: A guide for researchers in education and the social sciences*. New York: Teachers College Press.

Sinervo Lotta-Maria 2011. *Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Ståhle Pirjo & Grönroos Mauri 1999. *Knowledge management: tietopääoma yrityksen kilpailutekijänä*. Helsinki: WSOY.

Syrjälä L. 1994. *Tapaustutkimus opettajan ja tutkijan työvälineenä*. Teoksessa: *Laadullisen tutkimuksen työtapoja*. Rauma: Kirjapaino Westpoint Oy.

Tuomi Jouni & Sarajärvi Anneli 2002. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

Valkama Pekka, Kallio Olavi, Haatainen Jaana, Laurila Hannu & Siitonen Pentti 2008. *Kuntapalveluiden kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, I osa*. Kunnallissalan kehittämissäätöön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 9. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.

Valkama Pekka 1994. *Tilaaja-tuottaja -malli – mainostemppu utopiaan?* Helsinki: Kuntaliiton painatuskeskus.

Willberg Mirja 2006. *Millä perusteella kilpailuttamaan? Tutkimus sosiaali- ja terveyspalveluiden kilpailuttamisen ja sen toimijoiden tietoperustasta ja preferensseistä*. Kuopio: Kopijyvä.

Yin Robert K. 2009. *Case study research. Design and methods*. Lontoo: Stage.

Yin Robert K. 1987. *Case study research. Design and methods*. Beverly Hills, California: Sage Publications.

Yliherva, Jukka 2006. *Tuottavuus, innovaatiokyky ja innovatiiviset hankinnat*. Helsinki: Sitra.

#### Internetlähteet

Hämeenlinnan kaupungin vuoden 2014 tilausbudjetti.

<http://www.hameenlinna.fi/pages/43039/Budjetti2014.pdf> (Luettu 20.03.2015).

Sote-uudistus.

<[http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat\\_ja\\_hankkeet/palvelurakenneuudistus](http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat_ja_hankkeet/palvelurakenneuudistus)> (Luettu 29.05.2015).

Tampereen kaupungin hyvinvointikertomus.

<[http://www.tampere.fi/material/attachments/h/6Dq4iFiEu/Hyvinvointikertomus\\_2012\\_nettiin.pdf](http://www.tampere.fi/material/attachments/h/6Dq4iFiEu/Hyvinvointikertomus_2012_nettiin.pdf)> (Luettu 20.03.2015).

## LIITTEET

### Liite 1. Teemahaastattelurunko

#### Teema 1. Tilaajan roolin ja tehtävien taustoittaminen

- Toimintaympäristön määrittely
- Toimintaympäristöstä ilmenevät haasteet

#### Teema 2. Tilaajaosaaminen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tilaamisprosessissa

- Tilaaja-tuottaja -toimintatavan erityispiirteet
- Tilaajaosaaminen hankinnan valmisteluvaiheessa
- Tilaajaosaaminen hankinnan toteutusvaiheessa
- Tilaajaosaaminen hankinnan seuranta- ja arviointivaiheessa
- Aihealueeseen liittyvät erityiskysymykset

#### Teema 3. Tilaajaosaaminen ja tuloksellisuus kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa

- Tuloksellisuuden määrittely liittyen kunnan palveluiden järjestämiseen
- Tilaajaosaamisen ja tuloksellisuuden linkittyminen
- Aihealueeseen liittyvät erityiskysymykset



